




3 1761 11650481 2









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116504812>



2  
8C50

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Friday, June 30, 1978  
Tuesday, August 15, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le vendredi 30 juin 1978  
Le mardi 15 août 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

Government  
Publication

750

643  
C7

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

# Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

# Constitution du Canada

APPEARING:

The Honourable Marc Lalonde,  
Minister of State for  
Federal-Provincial Relations

COMPARAÎT:

L'honorable Marc Lalonde,  
Ministre d'État chargé  
des Relations fédérales-provinciales

INCLUDING:

First Report to Parliament

Y COMPRIS:

Le premier rapport au Parlement

WITNESS:

(See back cover)

Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Grosart
Buckwold	Hicks
Flynn	Lafond
Forsey	

*Representing the House of Commons:*

Beatty	Dawson
Breau	Gauthier
Broadbent	(Ottawa-Vanier)
Bussières	Gauthier
Caccia	(Roberval)
Collenette	

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Lang	Roblin
Langlois	Smith (Colchester)
McIlraith	van Roggen—(15)
Neiman	

*Représentant la Chambre des communes:*

Goodale	Lawrence
Guay	Lee
Hnatyshyn	MacDonald (Miss)
Howie	(Kingston and the Islands)
Lachance	Whittaker—(20)
La Salle	

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*





## ORDERS OF REFERENCE OF THE SENATE

Extracts from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Thursday, June 29, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Langlois, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee of the Senate and House of Commons to examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada, on subjects related to the Constitution of Canada;

That the Committee have power to examine and enquire into such matters as may be referred to it by the Senate, to report from time to time, to send for persons, papers and records, to sit during sittings and adjournments of the Senate, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to delegate to sub-committees all or any of its powers except the power to report directly to the Senate;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada;

That some Members of the Senate, to be designated at a later date, act on behalf of the Senate as members of the said Special Joint Committee; and

That a Message be sent to the House of Commons to inform that House accordingly.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

Extracts from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Thursday, June 29, 1978:

The Honourable Senator Petten from the Committee of Selection, appointed to nominate Senators to serve on the several Select Committees for the present Session, presented its Seventh Report as follows:—

Thursday, June 29, 1978

The Committee of Selection appointed to nominate Senators to serve on the several Select Committees during the present Session makes its Seventh Report as follows:

Your Committee has the honour to submit herewith the list of Senators nominated by it to serve on the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada, namely the Honourable Senators Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Molgat, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*) and van Roggen.

Respectfully submitted,

WILLIAM J. PETTEN,  
Chairman.

## ORDRES DE RENVOI DU SÉNAT

Extraits des *Procès-Verbaux* du Sénat le jeudi 29 juin 1978:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Langlois, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour former un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la Constitution du Canada;

Que le Comité soit habilité à étudier toutes les questions qui lui seront renvoyées par le Sénat et à faire enquête à leur sujet, et, à faire rapport à l'occasion, à convoquer des personnes, à faire produire des documents et dossiers, à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont le Comité ordonne l'impression et à déléguer à des sous-comités tout ou partie de ses pouvoirs sauf celui de faire rapport directement au Sénat;

Que le Comité soit habilité à se déplacer partout au Canada;

Que le Sénat désigne ultérieurement des sénateurs pour le représenter au sein dudit Comité mixte spécial; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extraits des *Procès-Verbaux* du Sénat du jeudi 29 juin 1978:

L'honorable sénateur Petten, du Comité de sélection chargé de désigner les sénateurs qui feront partie des divers comités particuliers au cours de la présente session, présente son septième rapport, comme il suit:

Le jeudi 29 juin 1978

Le Comité de Sélection chargé de désigner les sénateurs qui feront partie des divers comités particuliers au cours de la présente session, présente son septième rapport comme il suit:

Votre comité a l'honneur de présenter la liste des sénateurs qu'il a désignés pour faire partie du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, à savoir les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Molgat, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*) et van Roggen.

Respectueusement soumis,

Le président,  
WILLIAM J. PETTEN.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Petten moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Report be adopted now.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

*Ordered*, That a Message be sent to the House of Commons to inform that House accordingly.

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate of Tuesday, 27th June 1978:

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Grosart:

That during the coming summer adjournment of Parliament changes in the membership of Senate Committees may be made by notification in writing to the Clerk of the Senate by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Opposition in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members; and

That such changes in the membership of Senate Committees shall be recorded in the Minutes of the Proceedings of the Senate when Parliament resumes.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate of Friday, June 30th, 1978:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Petten moved, seconded by the Honourable Senator McIlraith, P.C.:

That the name of the Honourable Senator Lang be substituted for that of the Honourable Senator van Roggen on the list of Senators serving on the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Proposals on the Constitution of Canada; and

That a Message be sent to the House of Commons of acquaint that House accordingly.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

*Le greffier du Sénat*

ROBERT FORTIER

*Clerk of the Committee*

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Petten propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le rapport soit adopté maintenant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Ordonné: Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Extraits des *Procès-Verbaux* du Sénat du mardi 27 juin 1978:

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Grosart,

Que pendant le prochain ajournement d'été du Parlement les modifications dans la constitution des comités du Sénat puissent être faites par avis, donné par écrit au greffier du Sénat par le Leader du gouvernement au Sénat, ou un autre sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le Leader de l'Opposition au Sénat, ou un autre sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition; et

Que ces modifications dans la constitution des comités soient inscrites aux *Procès-Verbaux* du Sénat à la reprise des séances du Parlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extraits des *Procès-Verbaux* du Sénat du vendredi 30 juin 1978:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Petten propose, appuyé par l'honorable sénateur McIlraith, C.P.,

Que le nom de l'honorable sénateur Lang soit substitué à celui de l'honorable sénateur van Roggen sur la liste des sénateurs faisant partie du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les propositions relatives à la Constitution du Canada, et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## OF THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, June 27, 1978

*ORDERED*,—That a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada, on subjects related to the Constitution of Canada;

## DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 27 juin 1978

*IL EST ORDONNÉ*,—Qu'un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit institué pour étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la Constitution du Canada;



That twenty Members of the House of Commons, to be designated by the House at a later date, be members of the said Committee on the part of this House;

That the Committee have power to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House, and, to report from time to time, and, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by them, and to delegate to sub-committees all or any of their powers except the power to report direct to the House;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada; and

That a message be sent to the Senate requesting Their Honours to unite with this House for the above purpose, and to select, if the Senate deems so advisable, some of its members to act on the proposed Special Joint Committee.

Thursday, June 29, 1978

**ORDERED.**—That the following be the Members on the part of this House on the Special Joint Committee on Proposals on the Constitution of Canada be: Messrs. Beatty, Breau, Broadbent, Bussières, Caccia, Collette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker; and

That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours thereof.

Friday, June 30, 1978

**ORDERED.**—That the quorum of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada be 18 members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses and at least two parties are represented and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when 7 members are present so long as both Houses and at least two parties are represented.

**ATTEST:**

*Le greffier de la Chambre des communes*

Alistair Fraser

*The Clerk of the House of Commons*

Que la Chambre des communes désigne ultérieurement vingt députés pour la représenter au sein de ce Comité;

Que le Comité soit habilité à étudier toutes les questions qui lui seront renvoyées par la Chambre et à faire enquête à leur sujet, et, à faire rapport à l'occasion, et sauf lorsque la Chambre en décidera autrement, à convoquer des personnes, à faire produire des documents et dossiers, à siéger pendant les séances et les ajournements de la Chambre, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il ordonne l'impression et à déléguer à des sous-comités tout ou partie de ses pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

Que le Comité soit habilité à se déplacer partout au Canada; et

Qu'un message soit transmis au Sénat invitant Leurs Honneurs à se joindre à la Chambre aux fins ci-dessus et à désigner, si cela lui paraît souhaitable, certains de ses membres pour faire partie de ce Comité mixte spécial.

Le jeudi 29 juin 1978

**IL EST ORDONNÉ.**—Que les membres devant représenter la Chambre des communes au sein du Comité mixte spécial sur la Constitution du Canada soient: Messieurs Beatty, Breau, Broadbent, Bussières, Caccia, Collette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, MacGuigan et Mademoiselle MacDonald (*Kingston et les Îles*) et Messieurs Stanfield et Whittaker; et

Qu'un message soit envoyé au Sénat pour en informer Leurs Honneurs.

Le vendredi 30 juin 1978

**IL EST ORDONNÉ.**—Que le quorum du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada soit fixé à 18 membres, à condition que les deux Chambres et qu'au moins deux partis soient représentés pour les votes, résolutions ou autres décisions et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions, recevoir des témoignages et en autoriser l'impression lorsqu'au moins 7 membres sont présents, à condition que les deux Chambres et au moins deux partis soient représentés.

**ATTESTÉ:**

## REPORTS TO PARLIAMENT OF THE SENATE

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate of Friday, June 30th, 1978:

The Honourable Senator Lamontagne, P.C., from the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Proposals on the Constitution of Canada, presented its First Report, as follows:—

FRIDAY, June 30, 1978

The Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada has the honour to present its First Report, as follows:

In Accordance with its Order of Reference of Thursday, June 29, 1978 your Committee recommends that while studying its Order or Reference that the quorum of the Committee be eighteen (18) members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses and at least two parties are represented and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive evidence and authorize the printing thereof when seven (7) members are present so long as both Houses and at least two (2) parties are represented.

Respectfully submitted,

MAURICE LAMONTAGNE,  
*Joint Chairman.*

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lamontagne, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator McIlraith, P.C., that the Report be adopted now.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

## RAPPORTS AU PARLEMENT DU SÉNAT

Extraits des *Procès-Verbaux* du Sénat du vendredi 30 juin 1978:

L'honorable sénateur Lamontagne, C.P., du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les propositions relatives à la Constitution du Canada, présente son premier rapport, comme il suit:

Le VENDREDI 30 juin 1978

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur la Constitution du Canada à l'honneur de présenter son Premier Rapport comme il suit:

Conformément à son Ordre de Renvoi de jeudi le 29 juin 1978 votre Comité recommande que pendant l'étude de son Ordre de Renvoi le quorum du Comité soit fixé à dix-huit (18) membres, à condition que les deux (2) Chambres et au moins deux partis soient représentés pour les votes, résolutions ou autres décisions et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions, recevoir des témoignages et en autoriser l'impression lorsqu'au moins sept (7) membres sont présents, à condition que les deux (2) Chambres et au moins deux (2) partis soient représentés.

Respectueusement soumis,

*Le coprésident,*  
MAURICE LAMONTAGNE.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Lamontagne, C.P., propose appuyé par l'honorable sénateur McIlraith, C.P., que le rapport soit adopté maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## THE HOUSE OF COMMONS

Friday, June 30, 1978

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada has the honour to present its

## FIRST REPORT

In accordance with its Order of Reference of Tuesday, June 27, 1978, your Committee recommends that while studying its Order of Reference that the quorum of the Committee be 18 members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses and at least two parties are represented and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when 7 members are present so long as both Houses and at least two parties are represented.

Respectfully submitted,

*Le coprésident*

Mark MacGuigan,

*Joint Chairman*

## À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le vendredi 30 juin 1978

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du mardi 27 juin 1978, votre Comité recommande que pendant l'étude de son Ordre de renvoi le quorum du Comité soit fixé à 18 membres, à condition que les deux Chambres et qu'au moins deux partis soient représentées pour les votes, résolutions ou autres décisions et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions, recevoir des témoignages et en autoriser l'impression lorsqu'au moins 7 membres sont présents, à condition que les deux Chambres et au moins deux partis soient représentés.

Respectueusement soumis,

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, JUNE 30, 1978

(1)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met at 3:10 o'clock p.m. this day for the purpose of organization.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Grosart, Hicks, Lamontagne, McIlraith, Neiman and Lang.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Bosa and Steuart.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Hnatyshyn, Lawrence, MacGuigan and Stanfield.

The Clerk presided over the election of the Joint Chairmen.

On motion of the Honourable Senator Hicks, seconded by the Honourable Senator Grosart, the Honourable Senator Lamontagne was elected Joint Chairman of the Committee.

The Clerk of the Committee declared the Honourable Senator Lamontagne duly elected Joint Chairman of the Committee.

On motion of Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*), seconded by Mr. Collenette, Mr. MacGuigan was elected Joint Chairman of the Committee.

The Clerk of the Committee declared Mr. MacGuigan duly elected Joint Chairman of the Committee.

On motion of Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*), it was agreed,—That the Joint Chairmen and 6 other Members (*comprising two Honourable Senators and 4 Members*) appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

On motion of Mr. Lawrence, it was agreed,—That the quorum of the Sub-committee on Agenda and Procedure be five with at least two parties represented.

On motion of Mr. Goodale, it was agreed,—That the Committee print 1,500 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

On motion of the Honourable Senator Grosart, it was agreed,—That the Sub-committee on Agenda and Procedure be authorized to make all the necessary administrative decisions for the Committee provided that these decisions can be negated by a majority decision of the Committee, and That the Sub-committee on Agenda and Procedure be authorized to settle problems in writing through agreements by memorandum in lieu of face to face meetings.

On motion of the Honourable Senator Hicks, it was agreed,—That the Joint Committee report to both Houses recommending that while studying its Order of Reference that the quorum of the Committee be 18 members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses and at least two parties are represented and that the Joint Chairman be authorized to hold meetings to receive evidence and authorize the printing thereof, when 7 members are

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 30 JUIN 1978

(1)

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada tient aujourd'hui à 15 h 10 sa séance d'organisation.

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Grosart, Hicks, Lamontagne, McIlraith, Neiman et Lang.

*Autres sénateurs présents:* L'honorable sénateur Bosa et Steuart.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Hnatyshyn, Lawrence, MacGuigan et Stanfield.

Le greffier préside à l'élection du coprésident.

Sur motion de l'honorable sénateur Hicks, appuyé par l'honorable sénateur Grosart, l'honorable sénateur Lamontagne est élu coprésident du Comité.

Le greffier du Comité déclare l'honorable sénateur Lamontagne dûment élu coprésident du Comité.

Sur motion de M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*), appuyé par M. Collenette, M. MacGuigan est élu coprésident du Comité.

Le greffier du Comité déclare M. MacGuigan dûment élu coprésident du Comité.

Sur motion de M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*), il est convenu,—Que les coprésidents et six autres membres (*compre- nant deux sénateurs et quatre députés*) nommés par les coprésidents, après les consultations habituelles, forment le sous-comité du programme et de la procédure.

Sur motion de M. Lawrence, il est convenu,—Que le quorum du sous-comité du programme et de la procédure soit de cinq membres pourvu qu'au moins deux partis soient représentés.

Sur motion de M. Goodale, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1,500 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

Sur motion de l'honorable sénateur Grosart, il est convenu,—Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à prendre toutes les décisions administratives nécessaires pour le compte du Comité, mais que ses décisions pourront être rejetées par une décision majoritaire du Comité et que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à régler les problèmes par un protocole d'accord au lieu de le faire verbalement lors des séances.

Sur motion de l'honorable sénateur Hicks, il est convenu,—Que le Comité mixte fasse rapport aux deux chambres en recommandant que, durant l'étude de l'ordre de renvoi, le quorum du Comité soit de 18 membres lors d'un vote, d'une résolution ou d'une autre décision en autant que les deux Chambres et au moins deux partis soient représentés et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, pour recevoir des témoignages et en autoriser l'impression lorsque sept mem-

present so long as both Houses and at least two parties are represented.

At 3:21 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, AUGUST 15, 1978

(2)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day *in camera* at 10:08 o'clock a.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin and Smith (*Colchester*).

*Other Senators present:* The Honourable Senators Fournier (*de Lanaudière*) and Beaubien.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breaux, Broadbent, Bussièrès, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) and Mr. Whittaker.

*Other Members present:* Messrs. Richardson and Blaker.

The Joint Clerk of the Committee read the Orders of Reference of the Committee which are as follows:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Langlois, seconded by the Honourable Senator Perreault, P.C.:—That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee of the Senate and House of Commons to examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada, on subjects related to the Constitution of Canada;—That the Committee have power to examine and enquire into such matters as may be referred to it by the Senate, to report from time to time, to send for persons, papers and records, to sit during sittings and adjournments of the Senate, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to delegate to sub-committees all or any of its powers except the power to report directly to the Senate;—That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada;—That some Members of the Senate, to be designated at a later date, act on behalf of the Senate as members of the said Special Joint Committee, and;—That a Message be sent to the House of Commons to inform that House accordingly. After debate, and—The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

**ORDERED**,—That a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada, on subjects related to the Constitution of Canada;

That twenty Members of the House of Commons, to be designated by the House at a later date, be members of the said Committee on the part of this House;

bres sont présents et à condition que les deux Chambres et au moins deux partis soient représentés.

A 15 h 21, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 15 AOÛT 1978

(2)

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada tient aujourd'hui à 10 h 08 une réunion à huis-clos sous la présidence du coprésident, M. MacGuigan.

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Asselin, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin et Smith (*Colchester*).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Fournier (*de Lanaudière*) et Beaubien.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breaux, Broadbent, Bussièrès, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, MacGuigan, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*) et M. Whittaker.

*Autres députés présents:* MM. Richardson et Blaker.

Le cogreffier du Comité lit les ordres de renvoi que voici:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Langlois, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.:—Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour former un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la Constitution du Canada;—Que le Comité soit habilité à étudier toutes les questions qui lui seront renvoyées par le Sénat et à faire enquête à leur sujet, et, à faire rapport à l'occasion, à convoquer des personnes, à faire produire des documents et dossiers, à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont le Comité ordonne l'impression et à déléguer à des sous-comités tout ou partie de ses pouvoirs sauf celui de faire rapport directement au Sénat;—Que le Comité soit habilité à se déplacer partout au Canada;—Que le Sénat désigne ultérieurement des sénateurs pour le représenter au sein dudit Comité mixte spécial; et—Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer. Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

**IL EST ORDONNÉ**,—Qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit institué pour étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la Constitution du Canada;

Que la Chambre des communes désigne ultérieurement vingt députés pour la représenter au sein de ce Comité;



That the Committee have power to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House, and, to report from time to time, and, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by them, and to delegate to sub-committees all or any of their powers except the power to report direct to the House;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada; and

That a Message be sent to the Senate requesting Their Honours to unite with this House for the above purpose, and to select, if the Senate deems so advisable, some of its members to act on the proposed Special Joint Committee.

On motion of Mr. Hnatyshyn, it was agreed,—That this meeting of the Committee be an open meeting.

Accordingly the doors were opened.

The Joint Chairman presented the first Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-committee met on Tuesday July 4, 1978 and Friday July 21, 1978 and agreed to recommend the following to the Committee:

1. That the Joint Committee present a Report to Parliament on October 10, 1978 on the following topics:

The Charter of Human Rights

The Preamble and Objectives of Bill C-60, An Act to amend the Constitution of Canada

and, if possible, to include the following:

The procedure or process of constitutional reform

The principle of a Second Chamber

2. That the Committee invite written submissions from the Premiers of the Provinces, the Leaders of political parties in each of the provincial Legislatures, and various distinguished Canadian Constitutional scholars.

3. That the Joint Clerks advertise in the major daily newspapers throughout Canada for the purpose of inviting written submissions postdated not later than Monday October 2, 1978. (*Advertisements were placed on Saturday July 29, Tuesday August 1st and Thursday August 3).*

4. That, during the questioning of the witnesses, the allocation of time be as follows:

On the First Day, twenty (20) minutes be allocated to each of the four political parties in the House of Commons and to each of the two political parties in the Senate and that thereafter ten (10) minutes be allocated to each member of the Committee.

5. That the Committee use the services of the Research Branch, Library of Parliament and Mr. Peter Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs.

Que le Comité soit habilité à étudier toutes les questions qui lui seront renvoyées par la Chambre et à faire enquête à leur sujet, et, à faire rapport à l'occasion, et sauf lorsque la Chambre en décidera autrement, à convoquer des personnes, à faire produire des documents et dossiers, à siéger pendant les séances et les ajournements de la Chambre, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il ordonne l'impression et à déléguer à des sous-comités tout ou partie de ses pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

Que le Comité soit habilité à se déplacer partout au Canada; et

Qu'un message soit transmis au Sénat invitant Leurs Honneurs à se joindre à la Chambre aux fins ci-dessus et à désigner, si cela lui paraît souhaitable, certains de ses membres pour faire partie de ce Comité mixte spécial.

Sur motion de M. Hnatyshyn, il est convenu,—Que cette séance du Comité soit publique.

L'huis-clos est donc levé.

Le coprésident présente le premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure que voici:

Votre sous-comité s'est réuni les mardi 4 juillet 1978 et vendredi 21 juillet 1978 et est convenu de faire les recommandations suivantes au Comité:

1. Que le Comité mixte soumette un rapport au Parlement le 10 octobre 1978 sur les sujets suivants:

La déclaration canadienne des droits de la personne

Le préambule et les objectifs du bill C-60, Loi modifiant la Constitution du Canada

et, si possible, sur les autres sujets suivants:

La procédure ou le processus de la réforme constitutionnelle

Le principe d'une deuxième Chambre

2. Que le Comité invite les premiers ministres des provinces, les chefs des partis politiques de chacune des assemblées législatives provinciales ainsi que des experts canadiens dans le domaine constitutionnel à faire parvenir des mémoires.

3. Que les cogreffiers fassent paraître une annonce dans les principaux quotidiens du pays invitant le public à soumettre des mémoires écrits au plus tard le lundi 2 octobre 1978, le cachet de la poste en faisant foi. (*Ces annonces ont été publiées les samedi 29 juillet, mardi 1<sup>er</sup> août et jeudi 3 août.*)

4. Que, lors de l'interrogation des témoins, le temps soit réparti de la façon suivante:

Le premier jour, que vingt (20) minutes soient accordées à chacun des quatre partis politiques de la Chambre des communes et des deux parties du Sénat et que dix (10) minutes soient ensuite allouées à chacun des membres du Comité.

5. Que le Comité ait recours aux services de recherches de la Bibliothèque du Parlement ainsi qu'à M. Peter Dobell, directeur du centre parlementaire pour les affaires extérieures.

6. That each political party be authorized to use the services of a research assistant or assistants with that person or persons permitted to attend meetings of the Committee or Sub-committee.

7. That when written submissions are received, they are to be summarized by the Research Branch, Library of Parliament. This summary is to be circulated to all members of the Committee. Any member, if he so desires, may request to receive from the Joint Clerk of the Committee the original submission.

8. That the Research Branch, Library of Parliament prepare a collection of press clippings, a summary of points of view expressed since the tabling of the 1972 Constitution Committee Report and a comparative study of Constitutional features borrowed from foreign Countries.

9. That the Committee meet on Tuesday, Wednesday and Thursday mornings and afternoons throughout the Parliamentary recess.

10. That the schedule of witnesses be as listed below:

DATE	TIME	WITNESSES
Tuesday, August 15	10:00 a.m. 2:00 p.m.	In camera Hon. Marc Lalonde
Wednesday, August 16	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Hon. Marc Lalonde Hon. Marc Lalonde
Thursday, August 17	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Hon. Marc Lalonde Hon. Marc Lalonde
Tuesday, August 22	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Mr. Arnold McCallum, Minister of Health, Local Government and Social Services N.W.T. Dr. David W. Elliot for the Yukon Territorial Government
Wednesday, August 23	10:00 a.m. 2:00 p.m.	National Indian Brotherhood Native Council of Canada
Thursday, August 24	10:00 a.m. 2:00 p.m.	
Tuesday, August 29	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Ontario Advisory Committee on Confederation Ontario Advisory Committee on Confederation
Wednesday, August 30	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Inuit Tapirasiit
Thursday, August 31	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Monarchist League of Canada
Tuesday, September 5	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Canada West Foundation
Wednesday, September 6	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Canadian Bar Association Canadian Bar Association
Thursday, September 7	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Dr. G. Laforet, Canadian Bar Association Dr. G. Laforet, Canadian Bar Association
Tuesday, September 12	10:00 a.m. 2:00 p.m.	Unity Task Force W. S. Tarnopolsky
Wednesday, September 13	10:00 a.m. 2:00 p.m.	G. Fairweather, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission
Thursday, September 14	10:00 a.m. 2:00 p.m.	M. Yalden, Commissioner of Official Languages

6. Que chacun des partis politiques soit autorisé à avoir recours aux services d'un ou de plusieurs adjoints aux recherches et que ces derniers puissent assister aux réunions du Comité ou du sous-comité.

7. Que, sur réception, les mémoires écrits soient résumés par le service de recherches de la Bibliothèque du Parlement. Que ce résumé soit distribué à tous les membres du Comité. Que tous les membres, s'ils le désirent, puissent obtenir le mémoire original du cogeffer du Comité.

8. Que le service de recherches de la Bibliothèque du Parlement prépare un recueil d'articles parus dans la presse, un résumé des points de vue exprimés depuis le dépôt du rapport du Comité sur la Constitution de 1972 et une étude comparative des aspects constitutionnels de divers régimes étrangers.

9. Que le Comité se réunisse l'avant-midi et l'après-midi tous les mardis, mercredis et jeudis pendant l'ajournement du Parlement.

10. Que le calendrier de comparution des témoins soit le suivant:

DATE	HEURE	TÉMOINS
Le mardi 15 août	10 heures 14 heures	à huis clos L'hon. Marc Lalonde
Le mercredi 16 août	10 heures 14 heures	L'hon. Marc Lalonde L'hon. Marc Lalonde
Le jeudi 17 août	10 heures 14 heures	L'hon. Marc Lalonde L'hon. Marc Lalonde
Le mardi 22 août	10 heures 14 heures	M. Arnold McCallum, Ministre de la Santé, des Services du gouvernement local et sociaux des Territoires du Nord-Ouest M. David W. Elliot pour le gouvernement territorial du Yukon
Le mercredi 23 août	10 heures 14 heures	National Indian Brotherhood Conseil autochtone du Canada
Le jeudi 24 août	10 heures 14 heures	
Le mardi 29 août	10 heures 14 heures	Ontario Advisory Committee on Confederation (Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération) Ontario Advisory Committee on Confederation (Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération)
Le mercredi 30 août	10 heures 14 heures	Inuit Tapirasiit
Le jeudi 31 août	10 heures 14 heures	Monarchist League of Canada (Ligue monarchiste du Canada)
Le mardi 5 septembre	10 heures 14 heures	Canada West Foundation (Fondation du Canada Ouest)
Le mercredi 6 septembre	10 heures 14 heures	Association canadienne du Barreau Association canadienne du Barreau
Le jeudi 7 septembre	10 heures 14 heures	M. G. Laforet, Association canadienne du Barreau M. G. Laforet, Association canadienne du Barreau
Le mardi 12 septembre	10 heures 14 heures	Unity Task Force (Groupe d'étude sur l'Unité) W. S. Tarnopolsky
Le mercredi 13 septembre	10 heures 14 heures	G. Fairweather, Commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne
Le jeudi, 14 septembre	10 heures	M. Yalden, Commissaire aux Langues officielles

Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) moved, that the First Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

On paragraph 1, the Honourable Senator Forsey moved that paragraph 1 be amended by arranging the order of topics to read as follows:

1. The procedure or process of constitutional reform
2. The principle of a Second Chamber
3. The relationship of the Queen, the Governor-General and the Cabinet
4. Supreme Court

Mr. Lachance moved,—That the words “if possible” be deleted.

By unanimous consent, the amendments proposed by the Honourable Senator Forsey and Mr. Lachance were withdrawn.

On motion of the Honourable Senator Grosart, it was agreed,—That paragraph 1 be deleted and the following be substituted: 1—That the Joint-committee endeavour to attempt to present a Report to Parliament on October 10, 1978.

Paragraphs 2 and 3 carried.

On paragraph 4, it was agreed,—That the words “First Day” be deleted and the words “afternoon of Tuesday August 15, 1978” be substituted.

Mr. Collenette moved,—That paragraph 4 be deleted and the following substituted “Each member of the Committee be allocated ten (10) minutes.”

After debate thereon, the question being put on the amendment it was negatived.

Paragraph 4, as amended, carried.

Paragraphs 5, 6, 7 carried.

On paragraph 8

On motion of Mr. Lawrence, it was agreed,—That the Research Branch prepare summaries of many position papers leading up to and after Victoria Conference.

Paragraph 8 carried.

On paragraph 9

The Committee agreed to meet at the following times:

Tuesdays—2 p.m. to 5 p.m. and 8 p.m. to 10:15 p.m.

Wednesdays—9:30 a.m. to 12 noon p.m. and 2 p.m. to 5 p.m.

Thursdays—9:30 a.m. to 1:30 p.m.

Paragraph 9, as amended, carried.

On paragraph 10

The Committee agreed to call the witnesses that were listed for the week of August 15 and agreed to refer the matter of the calling of other witnesses to the Sub-committee on Agenda and Procedure.

At 12:35 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) propose que le premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

L'honorable sénateur Forsey propose que l'ordre des sujets mentionnés au paragraphe 1 soit modifié de la manière suivante:

1. La procédure ou le processus de la réforme constitutionnelle
2. Le principe d'une deuxième Chambre
3. Les rapports entre la Reine, le gouverneur général et le cabinet
4. La Cour suprême

M. Lachance propose—Que les mots «si possible» soient supprimés.

Du consentement unanime, les modifications proposées par l'honorable sénateur Forsey et M. Lachance sont retirés.

Sur motion de l'honorable sénateur Grosart, il est convenu,—Que le paragraphe 1 soit supprimé et remplacé par ce qui suit: 1—Que le Comité mixte essaie de soumettre un rapport au Parlement le 10 octobre 1978.

Les paragraphes 2 et 3 sont adoptés.

En ce qui concerne le paragraphe 4, il est convenu,—Que les mots «Premier Jour» soient supprimés et remplacés par «l'après-midi du mardi 15 août 1978».

M. Collenette propose,—Que le paragraphe 4 soit supprimé et remplacé par: «Que dix (10) minutes soient accordées à chaque membre du Comité.»

Après débat, la modification mise aux voix est rejetée.

Le paragraphe 4 modifié, est adopté.

Les paragraphes 5, 6 et 7 sont adoptés.

Paragraphe 8

Sur motion de M. Lawrence, il est convenu,—Que le service de Recherches prépare des résumés des exposés rédigés avant et après la Conférence de Victoria.

Le paragraphe 8 est adopté.

Paragraphe 9

Le Comité convient de se rencontrer aux heures suivantes:

les mardis de 14 heures à 17 heures et de 20 heures à 22 h 15

les mercredis de 9 h 30 à 12 heures et de 14 heures à 17 heures

les jeudis de 9 h 30 à 13 h 30.

Le paragraphe 9, modifié, est adopté.

Paragraphe 10

Le Comité convient de rencontrer les témoins invités à comparaître au cours de la semaine du 15 août et de renvoyer la question de la comparution des autres témoins au sous-comité du programme et de la procédure.

À 12 heures 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.



## AFTERNOON SITTING

(3)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:08 o'clock p.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin, Smith (Colchester) and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaubien and Fournier (*de Lanaudière*)

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breaux, Broadbent, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, La Salle, Lawrence, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (Kingston and the Islands) and Mr. Whittaker.

*Other members present:* Messrs. Blaker and Richardson.

*Appearing:* The Honourable Marc Lalonde, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

*Witness:* Dr. B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister of Justice.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference relating to proposals to the Constitution of Canada.

The Chairman introduced the Minister of State for Federal-Provincial Relations who made a statement and, assisted by the witness answered questions.

At 4:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(3)

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui   14 h 08 sous la présidence du coprésident, M. MacGuigan.

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin, Smith (Colchester) et van Roggen.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaubien et Fournier (*de Lanaud re*).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breaux, Broadbent, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, La Salle, Lawrence, Lee, MacGuigan, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les îles*) et M. Whittaker.

*Autres députés présents:* MM. Blaker et Richardson.

*Compar it:* L'honorable Marc Lalonde, ministre d'état chargé des Relations fédérales-provinciales.

*Témoin:* M. B. L. Strayer, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice.

Le Comité reprend l'étude des ordres de renvoi concernant les propositions relatives   la Constitution du Canada.

Le président présente le ministre d'état chargé des relations fédérales-provinciales qui prononce une déclaration et répond aux questions avec l'aide du témoin.

  16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'  nouvelle convocation du président.

Le co-greffier du Comité

G. A. Birch

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, June 30, 1978

• 1509

[Text]

**The Clerk:** Honourable senators and honourable members, there is a quorum. The first item of business is the election of a chairman from the Senate.

**Senator Hicks:** I move, seconded by the honourable Senator Grosart, that Senator Lamontagne be one of the Joint Chairmen of this Committee.

**The Clerk:** Are there any further nominations? It has been moved by Senator Hicks seconded by Senator Grosart that the honourable Senator Lamontagne do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

Motion agreed to.

**The Clerk:** I declare the honourable Senator Lamontagne duly elected Joint Chairman of this Committee.

The next item of business is to elect a joint chairman from the House of Commons. I am ready to receive motions to that effect.

**M. Gauthier:** Monsieur le greffier, je propose que M. Mark MacGuigan, député de Windsor-Walkerville, soit élu coprésident du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada.

**The Clerk:** Are there any further nominations?

It is moved by Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier, seconded by Mr. Collette that Mr. MacGuigan do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

Motion agreed to.

**The Clerk:** I declare Mr. MacGuigan duly elected Joint Chairman of this Committee, and I invite both Chairmen to take the table.

• 1510

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, we have no time for speeches. Would you like to make any comments, Senator Lamontagne?

We have some motions that those of us who were here before agreed to in draft form, and the clerk has put those in front of me. First of all, a motion that the Joint Chairmen and six other members appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure.

**Mr. Gauthier:** I so move.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It is understood in this motion that two senators will be appointed?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. It is not mentioned in the motion but yes, the understanding is that of the six additional members, two would be from the Senate and four from the House of Commons, representing each party in the house of Commons and each party in the Senate. Perhaps it is sufficient to have that as an understanding, or the clerk can amend the motion in that way.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 30 juin 1978

[Translation]

**Le greffier:** Mesdame, Messieurs le quorum est réuni. Vous devez tout d'abord élire un président pour le Sénat.

**Le sénateur Hicks:** Appuyé par l'honorable sénateur Grosart, je propose que le sénateur Lamontagne soit nommé coprésident du comité.

**Le greffier:** Y a-t-il d'autres mises en candidature? Le sénateur Hicks, appuyé par le sénateur Grosart, a proposé que l'honorable sénateur Lamontagne soit nommé coprésident du comité.

La motion est adoptée.

**Le greffier:** Je déclare l'honorable sénateur Lamontagne dûment élu coprésident du comité.

Passons maintenant à l'élection d'un coprésident pour la Chambre des communes. Je suis prêt à accepter des motions.

**Mr. Gauthier:** I move that Mr. Mark MacGuigan, member for Windsor-Walkerville, take the chair as Joint Chairman of the Special Joint Committee of the Senate and the house of Commons on the Constitution of Canada.

**Le greffier:** Y a-t-il d'autres candidats?

M. Gauthier, d'Ottawa-Vanier, appuyé par M. Collette, propose que M. MacGuigan soit élu coprésident du Comité.

La motion est adoptée.

**Le greffier:** Je déclare M. MacGuigan dûment élu coprésident du comité et j'invite les deux présidents à venir s'asseoir à la table.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, nous n'avons pas le temps de faire des discours. Voudriez-vous faire des observations, sénateur Lamontagne?

Certains d'entre nous ont déjà approuvé divers projets de motions, et le greffier vient de me les transmettre. Tout d'abord, il est proposé que le sous-comité du programme et de la procédure soit formé des deux coprésidents et de six autres membres nommés par ceux-ci après les consultations d'usage.

**M. Gauthier:** Je le propose.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Cette motion signifie-t-elle que deux sénateurs seront nommés au sous-comité?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. On ne le mentionne pas expressément, mais il est sous-entendu que deux de ses six membres seraient du Sénat et quatre de la Chambre des communes, et que chaque parti du Sénat et de la Chambre des communes serait représenté. Il est peut-être suffisant que l'on s'entende là-dessus, ou le greffier peut modifier la motion.

## [Texte]

**Mr. Lawrence:** Are there any provisions about the quorum for that?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will come to that, Mr. Lawrence. We need a motion that the Committee print 1,500 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

**Senator Lang:** How did we choose that figure?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The Immigration Committee had that, so it is on the basis of precedence. Would anyone like to propose a different number?

**Mr. Goodale:** I move that it be 2,000.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Another motion is that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make all the necessary administrative decisions for the Committee, provided that these decisions can be negated by a majority decision of the Committee. I also suggest to the clerk that he add for your consideration the following: that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to settle problems in writing by agreement by memorandum in lieu of face-to-face meetings. It would be our policy to meet face to face as often as possible, and especially in the coming week or so. However, there might be other occasions during the summer on which it might be very difficult to meet, so it seems to me that might be a useful provision.

**Senator Grosart:** I so move.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have here another motion about the quorum. This will have to be presented today in both Houses to get the approval of both Houses in order to modify our terms of reference, but if agreed to as follows this will be the first report of the Committee to the House:

In accordance with its Order of Reference of Tuesday, June 27, 1978, your Committee recommends that, while studying its Order of Reference; the quorum of the Committee be 18 members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive evidence and authorize the printing thereof when seven members are present, so long as both Houses and at least two parties are represented.

**Senator Neiman:** In that first part, Mr. Chairman, is it just both Houses, or both Houses and both parties?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The formula is slightly different. In the first case it is both Houses. The ordinary quorum of this Committee, taking the House of Commons rules and the Senate rules, would be 17 with no requirements as to parties. We are actually making it 18, but it can be 18 taken indiscriminately. The provision would be that both Houses be represented rather than both parties be represented, although obviously both parties will be represented in a number of that kind.

**Mr. Lawrence:** If we did not do this, there would have to be a quorum from the Senate, there would have to be a quorum from the House of Commons. You are abolishing that?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** A total of 17.

## [Traduction]

**M. Lawrence:** A-t-on prévu un quorum?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous y viendrons, monsieur Lawrence. Il me faut une motion en vue de l'impression de 1,500 exemplaires des procès-verbaux et témoignages du comité.

**Le sénateur Lang:** Comment ce chiffre a-t-il été fixé?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est la quantité qui avait été fixée par le Comité de l'immigration. Quelqu'un veut-il proposer un autre chiffre?

**M. Goodale:** Je propose que l'on imprime 2,000 exemplaires.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** On propose également que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à prendre toutes décisions de nature administrative au nom du comité, pourvu que ces décisions puissent être renversées par la majorité des membres du comité. Je propose aussi au greffier qu'il ajoute ce qui suit: que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à résoudre les problèmes par écrit au moyen d'ententes ou de notes de service plutôt que lors de réunions officielles. Nous avons l'intention de nous réunir officiellement aussi souvent que possible, et surtout au cours de la prochaine semaine. Toutefois, il sera peut-être très difficile de se réunir ultérieurement pendant l'été et il me semble que c'est une suggestion utile.

**Le sénateur Grosart:** Je le propose.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai aussi une autre motion au sujet du quorum. Il faudra la présenter aujourd'hui devant les deux Chambres afin que celles-ci approuvent une modification de notre mandat. Si elle est adoptée, ce qui suit sera le premier rapport du comité à la Chambre:

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1978, le comité recommande que, au cours de son étude, le quorum soit fixé à 18 membres pour tout vote, résolution ou autre décision, du moment que les deux chambres soient représentées, et que les deux coprésidents soient autorisés à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en autoriser l'impression en la présence de sept membres, du moment que les deux chambres et au moins deux partis soient représentés.

**Le sénateur Neiman:** Pour ce qui est de la première partie, s'agit-il des deux chambres ou des deux chambres et des deux partis?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La formule est légèrement différente. Dans le premier cas, il s'agit des deux chambres. D'habitude, selon les règles de la Chambre des communes et du Sénat, le quorum du comité serait de 17 membres, sans aucune condition quant aux partis. Nous le portons à 18, mais nous ne prévoyons aucune condition quant à la représentation des partis. Donc, ce sont les deux chambres et non deux partis qui devront être représentées, bien qu'évidemment les deux partis seront de toute façon représentés, étant donné le chiffre choisi.

**M. Lawrence:** Si nous ne procédions pas ainsi, il faudrait fixer un quorum pour le Sénat et un quorum pour la Chambre des communes. Vous supprimez cette exigence?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le total est de 17.



*[Text]*

**Mr. Lawrence:** But you would have to have at least 6 senators and you would have to have at least 10 or 11 members from the House of Commons?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is right.

**Mr. Lawrence:** You are wiping out that provision?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Lawrence:** I can see no problem with that, but I certainly think you should have a provision in there with regard to having at least two parties represented.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not suppose there is any serious problem over that. We are increasing the quorum from 17 to 18, making it indiscriminate as between the two Houses.

**Mr. Lawrence:** Yes.

• 1515

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** But the separate quorums of 11 and 7 do not require both parties to be represented.

**Mr. Lawrence:** I am suggesting, though, that in your revised one you do have a requirement that both parties should be represented.

**Senator Hicks:** It would not restrict it to put it in.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would you like it done that way?

**Mr. Caccia:** That was the understanding this morning, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right, we will make that annotation, Mr. Lawrence.

**Mr. Dawson:** To make 18 you need more. You have 11 Liberals and you will have to have two parties. To be 18 you will have to have Liberals; you will have to have Conservatives or NDPs because we are 17.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have made that modification, Mr. Lawrence's suggestion. I think Senator Hicks is prepared to move that resolution with the Lawrence amendment.

Amended motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Shall we report this to our Houses this afternoon and get concurrence?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Senator McIlraith:** You pretty well have to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I ask if any of the members of our House can be available to present this to our House, because I will not be able to stay? Mr. Gauthier will do it.

It was suggested before that we write all the premiers letting them know that we are in business, and we agreed to do that. There was also agreement before that we begin our hearings on Tuesday, August 15. I do not think we need a motion on that.

**An hon. Member:** At what time?

*[Translation]*

**M. Lawrence:** Mais il faudrait qu'au moins six sénateurs et dix ou onze députés soient présents?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est exact.

**M. Lawrence:** Vous supprimez cette exigence?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**M. Lawrence:** Je n'y vois aucun inconvénient, mais il faudrait certainement exiger la présence d'au moins deux partis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne crois pas que cela pose de difficultés. Nous portons donc le quorum de 17 à 18, sans fixer aucune condition quant à la représentation des deux Chambres.

**M. Lawrence:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Toutefois, même si l'on fixe deux quorums de 11 et de 7, cela ne signifie pas nécessairement que les deux partis devront être représentés.

**M. Lawrence:** Je propose de modifier le rapport en exigeant que deux partis soient représentés.

**Le sénateur Hicks:** Cela ne posera pas de problème.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voulez-vous que nous procédions ainsi?

**M. Caccia:** C'est ce que nous avons convenu ce matin, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien, nous en prenons note, monsieur Lawrence.

**M. Dawson:** Pour arriver au chiffre de 18 il faudra être plus nombreux. Il y a 11 libéraux et il faudra que les deux partis soient représentés. Pour arriver à 18, il faudra avoir des libéraux, des conservateurs ou des néo-démocrates car nous sommes 17.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai fait ce changement à la demande de M. Lawrence. Je crois que le sénateur Hicks est disposé à proposer cette résolution telle que modifiée par M. Lawrence.

La motion amendée est adoptée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le Comité accepte-t-il que j'en fasse rapport aux deux chambres cet après-midi et que j'obtienne leur accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur McIlraith:** Vous ne pouvez faire autrement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Un député pourrait-il présenter cette motion à la Chambre étant donné que je ne pourrai m'y rendre. M. Gauthier se propose.

Nous avons convenu d'écrire à tous les premiers ministres pour les avertir du début de nos travaux. Nous avions aussi convenu de commencer les réunions le mardi 15 août. Je ne crois pas que nous ayons besoin de motion.

**Une voix:** A quelle heure?

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps you could leave that to the discretion of the steering committee. Or if you want to specify, do you want to specify 9.30 a.m.?

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, in case you have to change for some unforeseen reason.

**Mr. Gauthier:** Mr. Chairman, on a point of order, this morning we discussed August 15 to accommodate Mr. Breau because the national holiday of Acadians is on August 15. Why is it that we now have to wait since we have not taken Mr. Breau's comments under consideration? Why do we have to wait until August 15? Obviously, Mr. Breau will not be here.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** He will.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, I said that I would personally be busy the week leading up to August 15 because I would be in my constituency. I hope that is only one factor in the decision of the Committee; I would not want to impose the Committee meeting at my discretion. On August 15, in the afternoon, I can be here because the activities lead up to the Sunday preceding.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Can you be here in the morning?

**Mr. Breau:** I do not know right now. I would prefer late afternoon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** Maybe we should leave the time to the discretion of the Chair, but I hope everybody here understands that the Commonwealth Games in Edmonton are on until August 14 and the Queen will be here. That is another reason for waiting until August 15, that is all I am saying. There are all sorts of considerations.

**Senator Hicks:** That is the reason why we should not meet earlier.

**Mr. Hnatyshyn:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** With regard to a possible steering committee meeting next week, I have a message that Flora MacDonald will be available next week, and there are some others here who will be on the steering committee. I am available on Tuesday, and Senator Lamontagne is available on Tuesday. We could perhaps meet on Tuesday afternoon at 2 p.m. and those who have not yet been selected to be on the steering committee will obviously have to be selected in the meantime. Perhaps we could tentatively agree to meet at 2 p.m. on Tuesday, in steering committee.

**Mr. Lawrence:** Does that mean that the Conservative members of the steering committee will be Miss MacDonald and Senator Flynn?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right.

**Mr. Lawrence:** Are we passing on to other things? You did indicate that the question of the quorum of the steering committee would be brought up. I have not heard you bring it up yet.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry. The quorum of the steering committee, I presume, will be five, the

[Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous pourriez peut-être vous en remettre au comité directeur. Voulez-vous que nous précisions 9 h 30?

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, en cas d'imprévu.

**M. Gauthier:** Monsieur le président, j'invoque le règlement. Ce matin nous avions proposé le 15 août pour obliger M. Breau parce que la fête nationale des acadiens tombe le 15 août. Pourquoi faut-il maintenant attendre jusqu'au 15 août alors que nous n'avons pas tenu compte des observations de M. Breau? Évidemment, M. Breau ne sera pas ici à ce moment-là.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il le sera.

**M. Breau:** Monsieur le président, j'ai dit que je serais occupé la semaine précédant le 15 août et que je me trouverais dans ma circonscription. Toutefois, je ne voudrais pas imposer ma volonté au comité. Je pourrai être présent l'après-midi du 15 août car les activités se terminent le dimanche précédent.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pouvez-vous être présent le matin?

**M. Breau:** Je l'ignore pour l'instant, je préférerais l'après-midi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Nous devrions peut-être laissé le président choisir l'heure précise mais je rappelle à tout le monde que les Jeux du Commonwealth d'Edmonton dureront jusqu'au 14 août et que la Reine sera ici. C'est une autre raison pour laquelle nous attendons jusqu'au 15 août. Toutes sortes de facteurs entrent en ligne de compte.

**Le sénateur Hicks:** C'est la raison pour laquelle nous ne devrions pas nous réunir plus tôt.

**M. Hnatyshyn:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pour ce qui est de la tenue d'une réunion du comité directeur la semaine prochaine, Flora MacDonald m'avertit qu'elle sera disponible la semaine prochaine comme d'autres députés qui se trouvent ici aujourd'hui. Le sénateur Lamontagne et moi-même sommes disponibles mardi. Nous pourrions peut-être nous réunir mardi après-midi à 14 heures. Il faudra évidemment choisir les autres membres du comité directeur dans l'intervalle. Nous pourrions peut-être pour l'instant convenir d'une réunion du comité directeur mardi à 14 heures.

**M. Lawrence:** Est-ce que cela signifie que les membres conservateurs du comité directeur seront M<sup>lle</sup> MacDonald et le sénateur Flynn?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est exact.

**M. Lawrence:** Passons-nous à un autre sujet? Vous avez dit qu'on discuterait du quorum du comité directeur. Vous n'avez pas encore soulevé cette question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi. Je suppose que le quorum du comité directeur sera de 5 membres, la majorité du comité, à moins qu'il n'y ait une motion contraire.

*[Text]*

majority of the Committee, unless we make a motion to the contrary.

**Mr. Lawrence:** With two parties represented.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** With at least two parties represented, yes. We could not have that unless we did this. Do you want a motion to that effect?

**Senator MacIlraith:** Before we put the motion, could I ask a question about the steering committee? Have you taken power in the motion, in setting it up, to make changes in the event of the unavoidable absence of some members?

• 1520

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The fact is that the parties can change their representatives on the steering committee at any time. I suppose only the Joint Chairman cannot be substituted for on the steering committee.

**Senator McIlraith:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lawrence, would you like to move a motion that the quorum on the steering committee be five, including representatives of at least two parties?

**Mr. Lawrence:** I so move.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman:** Are there any other matters that should be raised at this meeting? If not, I would like to thank you all for coming to make our so necessary quorum and I hope that we will have fewer difficulties with quorums in the future. Thank you.

*[Translation]*

**M. Lawrence:** Et que les deux partis seront représentés.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pourvu que deux partis soient représentés, oui. Il ne peut en être autrement. Faut-il présenter une motion?

**Le sénateur McIlraith:** Tout d'abord, pourrais-je poser une question au sujet du comité directeur? Dans la motion, vous êtes-vous donné le pouvoir d'apporter des modifications si jamais un des membres ne pouvait être présent?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il n'en demeure pas moins que les partis peuvent changer de représentants au comité directeur n'importe quand. En fait, seul le coprésident ne peut pas être remplacé au comité directeur.

**Le sénateur McIlraith:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lawrence, voulez-vous présenter une motion précisant que le quorum du comité directeur sera de 5, pourvu que deux partis au moins soient représentés?

**M. Lawrence:** Soit.

La motion est adoptée.

**Le coprésident:** Y a-t-il d'autres questions dont nous devrions débattre maintenant? Puisqu'il n'y en a pas, je vous remercie tous de votre présence qui a permis cette réunion et j'espère qu'à l'avenir, l'obtention du quorum ne sera pas aussi difficile. Merci.



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, August 15, 1978

• 1008

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order, and I would ask the press to leave us at this time. This afternoon's meeting will be open as well as most of our future meetings and, of course, we will be very pleased to see them in attendance. I was referring to the written press. The electronic media are not, under the present rules of Parliament, allowed to cover our actual hearings.

**Mr. Lawrence:** On a point of order, Mr. Chairman, on that very point, . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, Mr. Lawrence, on a point of order.

**Mr. Lawrence:** I would like to know under what authority . . .

**An hon. Member:** We cannot hear you.

**Mr. Lawrence:** That is not my problem.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps you would like to use your earphones.

**Mr. Lawrence:** I would like to know under what authority the very first meeting of the Joint Committee of the Senate and the House of Commons, and my understanding is that it was not a decision of the steering committee, of what should be a very important joint committee is closed. I have not had that much experience, in this place in any event, with regard to joint committees of the Senate and the House of Commons.

I do not know what the practice of the Senate committees may be, but as you know, Mr. Chairman, certainly some of us have taken a very vigorous stand opposing a closed meeting of House of Commons committee meetings. Now it is different when you are setting out or drafting a report; that is an acknowledge time when there should be a closed meeting. My understanding is that normally there have always been open meetings, even for routine matters. As a matter of fact, if it is on routine matters, I see no reason why there should be a closed meeting.

I think that to start off this Joint Committee with a closed meeting, and I do not care what the subject matter of the first meeting may be, is the height of ridiculousness. It is something that I want no part of, and I can tell you that right now. I think we are starting off on the wrong foot by doing it this way. I do not know whose decision it was, but I think it is wrong. I think we should decide right here and now whether it is going to be closed or open. I think it is a matter of great principle. I think there is enough of the cult of secrecy around this place without having members of the Senate and members of the House of Commons being part of it.

If we are just having a routine meeting, then fine and dandy, there is no reason why it should be closed. But if it is some great secret enclave that is going to be discussing things that for some reason or other the public cannot be trusted with the information then certainly we should have been notified of the subject matter long before this. I cannot conceive, quite frank-

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 15 août 1978

[Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A l'ordre s'il vous plaît. Je vais demander aux journalistes de bien vouloir quitter la salle. La réunion de cet après-midi, ainsi que la plupart de nos réunions futures, seront publiques et nous serons alors très heureux de les y accueillir. Je veux parler des membres de la presse écrite. En vertu du Règlement actuel du Parlement, les caméras de télévision ne sont pas autorisées dans la salle durant les délibérations.

**M. Lawrence:** J'invoque le Règlement, monsieur le président, à ce sujet précisément.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, monsieur Lawrence, un rappel au Règlement.

**M. Lawrence:** Je voudrais savoir en vertu de quel Règlement . . .

**Une voix:** Nous ne pouvons pas vous entendre.

**M. Lawrence:** Ce n'est pas mon problème.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous pourriez peut-être utiliser les écouteurs.

**M. Lawrence:** J'aimerais savoir en vertu de quel Règlement la toute première réunion du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, dont les audiences devraient être très importantes, a lieu à huis clos, parce que je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une décision du comité directeur. Je ne connais pas très bien la procédure relative au comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, ici du moins.

Je ne sais pas quelle est la pratique suivie dans les comités sénatoriaux, mais comme vous le savez, monsieur le président, certains d'entre nous se sont vigoureusement opposés à ce que les audiences des comités de la Chambre des communes aient lieu à huis clos. C'est évidemment différent lorsqu'on rédige un rapport, car cet exercice doit évidemment avoir lieu à huis clos. Je crois qu'en temps normal, les audiences sont toujours publiques, même lorsqu'il s'agit de travaux courants. En fait, s'il s'agit de travaux courants, je ne vois pas pourquoi nous devrions avoir une audience à huis clos.

Je crois qu'il est du plus haut ridicule que nous tenions la première réunion de ce comité mixte à huis clos, quel qu'en soit le sujet.—Je ne veux pas m'associer à ce genre d'initiative et je vous le dis maintenant. Je pense que nous partons du mauvais pied en procédant de cette façon. Je ne sais pas qui a pris cette décision, mais je pense que c'est une mauvaise décision. Il faudrait que nous décidions maintenant si nous allons tenir une audience à huis clos ou une audience publique. C'est une question de principe. On cultive déjà bien assez le secret sans avoir à y associer les membres du Sénat et de la Chambre des communes.

S'il ne s'agit que d'une réunion ordinaire, il n'y a aucune raison pour qu'elle ait lieu à huis clos. Cependant, si nous devons y discuter de questions hautement secrètes—qui pour une raison ou pour une autre ne devraient pas être révélées à la population, nous aurions dû être informés du sujet de la réunion bien avant la tenue de celle-ci. En toute franchise,

*[Text]*

ly, of the stupidity of the people who decided to have a closed meeting when a joint committee of this place is starting off on such an important matter, and I would like to have some explanation of this before you order anybody out of this room.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator McIlraith wanted to speak, but May I just say that this was not a decision of the joint chairmen, this was a decision of the last steering committee meeting, and we are certainly in your hands. Like all other recommendations of the steering committee, if the Committee decides otherwise then we would be quite happy to change that.

The basis of the recommendation was that it was proposed that we should have a business meeting this morning and that this meeting should be held in camera because it was rather tedious and was thought not to be a good way to proceed. Frankly, it was not discussed or argued in the steering committee very much, so this way be a good time to discuss it and we would be happy to do that. Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, as one of those stupid people just referred to by Mr. Lawrence, I must take some responsibility, along with all other members of the committee, for the decision to have this morning's session in camera. We thought, and certainly I did, we were following the usual practice in the House of Commons and in the Senate where all committees, unless they were dealing with some routine run-of-the-mill thing, held in camera the meetings that dealt with the internal operation of the committee, how they proceeded and what witnesses they would call, that kind of preliminary material, and that all the taking of evidence, all that sort of thing, was conducted in public. It was an attempt not to—indeed, I do not think there was any suggestion from anyone—deal with any of the evidence in camera. It was all a matter of dealing only with the internal operation of the Committee—when they wanted to sit, how often and all this sort of thing. That was traditionally the form, that I have any recollection of, that it be done in an in camera meeting, subject only to the fact that so many meetings are so routine that they do not even bother going in camera because there is no steering committee operating and nothing to be decided by it. So I must take some of the responsibility along with the others.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we could focus on the question of whether it should be open or closed. It was really not debated at the steering committee, it was just agreed on without debate.

Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** I must say, I have a very different recollection of that, Mr. Chairman. I do not recall that there was any discussion of holding the first meeting in camera. Certainly we discussed whether or not we needed another steering committee meeting, and, as with other steering committee meetings, if it were to be held it was, of course, going to be held in camera. But the idea that this first meeting was going to be closed? Unless perhaps it was discussed at some point when I was absent for a few minutes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I believe you were there, Miss MacDonald. There was no debate, as I recall. I

*[Translation]*

ceux qui ont décidé de tenir une réunion à huis clos sont d'une stupidité inconcevable, parce que le comité mixte entreprend une étude d'une extrême importance; j'aimerais donc avoir des explications à ce sujet avant que vous n'ordonniez à qui que ce soit de quitter la pièce.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur McIlraith voulait prendre la parole, mais permettez-moi de lui dire que cette décision n'a pas été prise par les coprésidents, elle a été prise par le comité directeur à sa dernière réunion et nous nous en remettons à vous pour trancher la question. Comme toujours, le comité directeur sera heureux de changer sa décision si le comité le souhaite.

Nous en avons décidé ainsi parce qu'il avait été proposé de tenir ce matin une réunion préparatoire qui devait avoir lieu à huis clos parce que le sujet en est assez ennuyeux et qu'une audience publique ne nous semblait pas indiquée. Pour être franc, le comité directeur n'a pas beaucoup débattu la question et il conviendrait donc peut-être d'en discuter maintenant si vous le voulez. Sénateur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, étant de ceux dont la stupidité vient d'être relevée par M. Lawrence, je dois assumer, de concert avec d'autres membres du comité, ma part de responsabilité dans la décision que nous avons prise, soit de tenir la réunion de ce matin à huis clos. Nous avons pensé, ou du moins j'ai pensé que c'était là la procédure habituelle de la Chambre des communes et du Sénat dont tous les comités, à moins qu'ils ne traitent de questions fort routinières, se réunissent à huis clos lorsqu'ils doivent étudier le fonctionnement interne du comité, la procédure à suivre et les témoins à convoquer, tandis que l'audience des témoins se fait en public. Nous ne cherchons pas ainsi à entendre des témoins à huis clos, et je ne crois pas que quelqu'un l'ait laissé entendre. Il s'agissait tout simplement de traiter du fonctionnement interne du comité—les dates des séances, de leur nombre, etc. Si j'ai bonne mémoire, ces questions sont toujours étudiées à huis clos mais il arrive souvent qu'on ne se préoccupe même pas de tenir de telles réunions à huis clos parce qu'on n'a pas encore constitué de comité directeur qui ne peut donc pas prendre des décisions. Je dois donc assumer ma part de responsabilité, tout comme les autres.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions peut-être étudier maintenant la question de savoir si la réunion devrait avoir lieu à huis clos ou non. Elle n'a été vraiment débattue en comité directeur, la chose a été convenue sans débat.

Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Mes souvenirs ne correspondent pas tout à fait aux vôtres, monsieur le président. Je ne me souviens pas qu'on ait discuté la question de tenir la première réunion à huis clos. Nous nous sommes demandé s'il était nécessaire ou non d'avoir une autre réunion du comité directeur et, comme toujours lorsqu'il s'agit de réunions du comité directeur, elle aurait eu lieu à huis clos. Mais en ce qui concerne la première réunion, je ne me souviens pas qu'on ait parlé d'une réunion à huis clos à moins qu'on l'ait fait alors que j'étais absente pour quelques minutes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que vous étiez présente, mademoiselle MacDonald. Si je me souviens bien, il



[*Texte*]

think Mr. Breau introduced the subject and proposed it, and it was agreed on unanimously without debate.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, on this point, if it would help the Committee I can give my recollection of the events. I suggested that, since we only had until about mid-October to submit some kind of report to the House, we should have a meeting before the two o'clock meeting this afternoon with the ministers; I did not suggest that it be an in-camera meeting. However, I clearly remember the Chairman saying we would be sitting in camera at ten o'clock today. I did not raise any objections because I do not see any great sacrilege in sitting in camera just to discuss among ourselves what kind of plan of action we want for the next six weeks or so. If some members are set on the principle of adopting some kind of a motion, then we can discuss what kind of work we want to do for the next six weeks and technically can vote on it when we meet at two o'clock.

I remember clearly that the Chairman said it would be an in-camera meeting, and nobody raised any objections at that time. I do not have any objections to discussing business matters of the Committee in camera; this has been done many times around here. It seems that anybody who raises any serious principle objections to this does not know what has been going on.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I just say that perhaps we misunderstood what Mr. Breau intended at the time. Clearly, the sense I drew from what he said was that it was to be in camera, and that was the agreement of the Committee at the time without debate.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, maybe it would resolve the matter if we had a decision made now.

I personally feel that every aspect of this Committee should be as open as possible. I think the question of the arrangement of our business is fundamental. The whole process is so important, with regard to the question of considering constitutional change, that the way in which we conduct our business and the way we plan our business is, I think, of some considerable interest to the people of Canada. In other words, it is fine for us to make a cosy arrangement that may suit our own convenience, but I do not think that is the purpose of this Committee at all. For that reason, I strongly support the idea of having every aspect of this Committee an open meeting, and I would move, notwithstanding the recommendation of the steering committee, that this meeting be open for the media and the general public.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Before this motion is put, it might be a good thing to try to agree on the kind of agenda and the kind of business we had in mind to be conducted this morning.

The main purpose was to have the steering committee and the Co-Chairman report on the work done since the last meeting of this Committee, to have those actions or intentions approved, and then to let the Committee decide on its own procedure, its own schedule of meetings, et cetera. As said before, the business before us now is purely a kind of routine

[*Traduction*]

n'y a pas eu débat. Je pense que M. Breau a soulevé la question et a fait une proposition qui a été acceptée à l'unanimité sans débat.

**M. Breau:** Monsieur le président, je pourrais vous dire ce qui, selon moi, s'est passé, si cela peut aider le comité. J'ai proposé que, puisque nous devons présenter un rapport à la Chambre pour la mi-octobre, nous nous réunissions avant de rencontrer les ministres à 14 h 00; je n'ai pas proposé que cette réunion ait lieu à huis clos. Toutefois, je me souviens clairement que le président a dit que nous siégerions à huis clos à 10 h 00 aujourd'hui. Je n'ai pas soulevé d'objection parce que je ne croyais pas que le fait de siéger à huis clos pour discuter entre nous du plan d'action que nous voulions adopter pour les six prochaines semaines était un si grand sacrilège. S'il y en a qui veulent absolument adopter une motion quelconque, nous pouvons étudier ce que nous avons l'intention de faire pour les six prochaines semaines et mettre une motion aux voix lorsque nous nous réunirons à 14 h 00.

Je me souviens clairement que le président a dit que la réunion aurait lieu à huis clos, et personne n'a soulevé d'objection à ce moment. Je n'ai pas d'objection à ce qu'on discute de questions courantes à huis clos; on l'a fait à de nombreuses reprises déjà. Quiconque s'y oppose au nom d'un principe quelconque ne doit pas être très au courant de ce que nous avons fait jusqu'à maintenant.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous n'avons peut-être pas bien compris ce que M. Breau voulait faire à cette époque. J'avais cru comprendre qu'il voulait une audience à huis clos et que le comité avait accepté cette proposition sans débat.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, on pourrait résoudre ce problème en prenant maintenant une décision.

Personnellement, j'estime que toutes les activités de notre comité devraient être aussi ouvertes que possible. L'organisation de nos travaux est fondamentale. Tout le processus de la réforme constitutionnelle est tellement important que la façon dont nous organisons et tenons nos audiences, présente, selon moi, un intérêt considérable pour la population du Canada. Autrement dit, c'est très bien de nous arranger à notre convenance, mais je ne pense pas que ce soit là l'objet de notre comité. Pour cette raison, j'appuie fermement l'idée des audiences publiques pour le comité, et je propose, nonobstant la recommandation du comité directeur, que cette réunion soit ouverte à la presse et au public.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Avant que cette motion ne soit mise aux voix, il serait peut-être bon de nous entendre sur l'ordre du jour et les questions que nous étudions ce matin.

J'ai le droit d'expliquer ce que nous voulions faire lorsque nous avons pris cette décision. Nous voulions tout d'abord que le comité directeur et les coprésidents fassent rapport du travail effectué depuis la dernière réunion du comité, que ses intentions et ses actions soient approuvées, et qu'ensuite le comité décide de la procédure qu'il adoptera, du calendrier des



[Text]

matter. I believe these things can be disorderly and can be more properly discussed in camera.

**Mr. Lawrence:** Mr. Chairman, if I can merely reiterate, I think even this discussion should not be taking place in a closed meeting. I do not see that anyone, a chairman or anyone else, without full consultation with a committee and a decision of the committee, has the right to decide whether a committee of the House of Commons, in any event—I do not know about the other place, but a Committee of the House of Commons—which meets in public is required to meet in public and should meet in public, should by any means have this discussion in a closed meeting. I just cannot tell you the repugnance I feel about closed meetings of committees, and there are others. These meetings should be open, this discussion should be open and I do not think anyone has the right without full consultation and a decision of the Committee itself to even have this discussion in private. It is a matter of very deep principle that at least some of us, if not all of us—and I am not speaking now in a partisan sense at all because I know my views are shared on both sides of the House of Commons. I think you should immediately rescind the order that people leave this chamber while even this discussion is taking place. If the other Joint Chairman has views, that is fine, those views can be presented, but I think they can be presented in an open meeting. I think right now the doors should be open. Anyone who is standing outside should be invited in right now.

• 1020

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think you have a very good point, but I think we are just about on the point of voting on this motion, so perhaps it would be better if we could get an expression of the Committee's feelings as we now are. If we are going to have an extended debate perhaps we should consider Mr. Lawrence's suggestion, but if we are ready to vote on the question of whether to open the meeting, perhaps we might as well stay as we are to have that vote.

**An hon. Member:** Question.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The motion reads as follows:

That this meeting of the Committee be an open meeting.

All those in favour? Those opposed, if any?

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Okay. I have asked the Clerks to notify the people outside.

**Mr. Lawrence:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lawrence.

I think I will begin by asking the Clerk to read our Order of Reference. We will not do that every meeting, but since this is the first, perhaps that would be a good way to begin.

**The Clerk of the Committee:**

Ordered,—That a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons be appointed to

[Translation]

réunions, etc. Comme on l'a dit déjà, il s'agit de questions routinières. Cela peut donner lieu à un grand désordre et il vaut peut-être mieux en discuter à huis clos.

**M. Lawrence:** Monsieur le président, permettez-moi de répéter que, selon moi, même cette discussion ne devrait pas avoir lieu à huis clos. Je ne crois pas que quiconque, un président ou qui que ce soit, puisse sans avoir consulté le comité et avoir obtenu une décision du comité, décider de tenir des audiences à huis clos. De toute façon—je ne sais pas comment on procède au Sénat—mais un comité de la Chambre des communes qui est tenu de tenir des audiences publiques, devrait se réunir en public, et ne devrait pas avoir une telle discussion à huis clos. Je ne saurais vous dire combien les séances à huis clos me répugnent, et je ne suis pas le seul. Ces réunions devraient être publiques tout comme le débat et personne n'a le droit d'en faire une chose privée sans consulter tous les intéressés ou en l'absence d'une décision du comité lui-même. C'est un principe fondamental; ce n'est en aucun cas du sectarisme de ma part car je sais que l'on partage mon point de vue de part et d'autre de la Chambre des communes. On devrait immédiatement demander aux gens de réintégrer la salle pendant même que cette discussion a lieu. Si le coprésident a un point de vue différent, peu importe; il peut l'exposer, mais en public. Il faut dès maintenant ouvrir les portes. Quiconque attend dehors devrait être invité à entrer immédiatement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce que vous dites est très pertinent, mais nous sommes sur le point de mettre cette motion aux voix et il serait préférable de savoir ce qu'en pense le comité. Si le débat doit se prolonger, on peut alors prendre en considération la suggestion de M. Lawrence, mais si nous sommes prêts à voter pour savoir s'il faut ouvrir la séance au public, autant voter à huis clos.

**Une voix:** Votons.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voici le texte de la motion:

La séance de ce comité serait ouverte au public.

Quels sont ceux qui sont pour? Quels sont ceux qui sont contre?

La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Je vais demander aux greffiers de prévenir les gens qui sont à la porte.

**M. Lawrence:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Lawrence.

Je vais demander au greffier de lire notre ordre de renvoi puisque c'est la première fois que nous nous réunissons. Nous ne recommencerons donc pas à chaque séance.

**Le greffier du comité:**

Il est ordonné,—qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit nommé pour examiner

**[Texte]**

examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada, on subjects related to the Constitution of Canada;

That twenty Members of the House of Commons, and fifteen Members of the Senate, to be designated by either House at a later date, be members of the said Committee; That the Committee have power to examine and enquire into all such matters, as may be referred to them by either House, and to report from time to time, and, except when either House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when either House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by them, and to delegate to sub-committees all or any of their powers except the power to report direct to either House;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Clerk. Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, I am not familiar with your procedures in the Commons committees, but in our committees such a term of reference would automatically have in it a provision for the hiring of outside staff if the Committee chose and to incur such reasonable expenses in that connection as the Committee chose. Is that inherent in the terms of reference in the House of Commons and, if not, why not? Why has that been omitted from this particular reference?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is not inherent and I can only speculate as to why it was omitted. Whether it was by accident or design, I know not. We did not come into being until after that was passed, so I have no knowledge on the basis of which I could answer that question, but we have been very fortunate in securing the services of the Research Branch of the Library of Parliament and also of Mr. Peter Dobell and his institute, so I think we will be well supplied with research assistance even though we do not have the right to hire people specifically for that. I might add that the Library could hire any particular person we wanted to hire as part of their research staff for this period if the expenditure were within reasonable bounds, so we could also get additional staff that way.

• 1025

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, I find it inconceivable that such a thing could be a simple oversight. Surely, with the many, many precedents available to those drafting terms of reference such as these, you could not leave out such a common provision except by design. I would like to go on record as objecting very much to it. I would like to make it clear that I am not prepared to accept legal opinions, for instance, only from the Department of Justice when ...

**[Traduction]**

les propositions qui ont été et qui, de temps à autre à l'avenir, seront rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets liés à la constitution du Canada et que ce comité présente un rapport.

Que ledit comité composé de 20 membres de la Chambre des communes et de 15 membres du Sénat qui seront ultérieurement désignés par l'une ou l'autre des chambres; que le comité soit habilité à étudier toutes les questions que lui soumettront une ou l'autre des chambres, qu'il présente de temps à autre un rapport, à moins d'avis contraire de l'une ou l'autre des chambres, qu'il soit habilité à convoquer des gens, à obtenir des documents et des dossiers, à siéger en même temps que la Chambre des communes ou lorsque l'une ou l'autre des deux chambres ont suspendu leurs travaux, à imprimer au jour le jour tous documents et témoignages et à déléguer partiellement ou totalement ses pouvoirs à des sous-comités, exception faite des responsabilités dont il doit directement rendre compte à l'une ou l'autre des chambres;

Que le comité soit habilité à se déplacer au Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur. Sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, j'ignore la procédure des comités de la Chambre des communes, mais chez nous, un mandat comme celui-ci contiendrait automatiquement une disposition nous permettant au besoin d'engager du personnel de l'extérieur et de prendre en charge les dépenses qui s'y rattachent, dans les limites d'un montant raisonnable. Cela va-t-il de soi pour la Chambre des communes et, sinon, pourquoi pas? Pourquoi ce mandat ne le mentionne-t-il pas?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce n'est pas automatique et j'ignore la raison de cette omission. Est-ce par inadvertance ou à dessein, je l'ignore. La création de notre comité est postérieure à l'adoption de ce mandat. J'ignore donc la réponse à cette question. Néanmoins, nous avons eu la chance de pouvoir obtenir les services de la direction de la recherche de la Bibliothèque parlementaire ainsi que ceux de M. Peter Dobell et de son institut; nous aurons donc toute l'aide voulue en matière de documentation même si nous n'avons pas le droit d'engager spécialement des gens à cet effet. Je dois ajouter que la Bibliothèque peut engager toute personne que nous voudrions recruter au titre de la documentation au cours de cet exercice financier, dans certaines limites, bien entendu. C'est pour nous une façon d'obtenir du personnel supplémentaire.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, je ne peux pas concevoir qu'il s'agisse d'une simple négligence. Étant donné que ce n'est pas la première fois qu'on rédige un mandat comme celui-ci, on a certainement fait exprès d'omettre cette disposition pourtant si élémentaire. Je tiens à souligner mon profond désaccord. Je ne suis pas du tout disposé à accepter une opinion juridique du ministère de la Justice exclusivement ...

[Text]

An hon. Member: Hear, hear!

**Senator van Roggen:** ... they are the people who have given the opinions, obviously, to the government on which it has based its present bill. I think it is a downgrading of this Committee; I cannot believe it was a pure oversight and I would like to know what steps we can take to remedy it before the House sits.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Before the House sits we could merely agree on a motion here, which would be presented to the House when it resumes, asking that we be given the power to appoint staff. I presume that the first day on which the House meets would be at the last of this session, so we would have to do that again. But if we did it once I think that might establish the sense of it for the next time, so when the Committee was established the next time that power might be included by the government.

**Senator van Roggen:** I would certainly like to have the motion before me. I certainly request the Chairman to instruct the staff to prepare such a motion so that we can go on record immediately at the opening of these hearings as not only objecting strongly to this—I do not know what word to use ...

An hon. Member: Slight.

**Senator van Roggen:** ... slight, or contempt of the Committee by the executive and that before making any report at the opening of Parliament we have our terms of reference amended.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we could put that on the agenda for later this morning ...

**Senator van Roggen:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** ... and in the meantime have a motion prepared to that effect.

**Mr. Lawrence:** Mr. Chairman ...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** ... I have an inquiry that really does touch on, I suppose, a request for a legal opinion. Under the terms of the reference passed by the House and the Senate, is this Committee restricted only to the government proposals that were presented to the House of Commons? As we know, there have been other proposals emanating from governmental sources, and proposals emanating from other than governmental sources, in respect of this matter. Certainly—if I may jump ahead a bit—it has been suggested that one of the ministers of the Crown be our first witness and, of course, there is another minister of the Crown, in a brand-new position in the ministry, who has also been saying things publicly and we should get some clarification of some of those remarks as well. But the things that he has been saying publicly were not contained in the original proposals from the government and yet, obviously, they relate to constitutional matters. Is it the view of the Chair that we are not restricted to the original proposals presented by the government in the House of Commons in the form of that bill, that we can deal with matters other than those original proposals?

[Translation]

Une voix: Bravo!

**Le sénateur van Roggen:** ... puisque c'est lui qui, de toute évidence, a conseillé le gouvernement sur les fondements mêmes de ce projet de loi. C'est une déchéance pour ce comité; je ne peux pas admettre qu'il s'agisse d'un simple oubli et j'aimerais savoir quelles sont les mesures à prendre pour y remédier avant la reprise des travaux parlementaires.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pouvons simplement adopter une motion que nous présenterons à la Chambre quand elle reprendra ses travaux et dans laquelle nous lui demanderons qu'elle nous habilite à engager du personnel. Je crois que la reprise des travaux parlementaires coïncidera avec le dernier jour de cette session; il faudra donc recommencer. Toutefois, en le faisant dès maintenant, le principe sera établi et la prochaine fois que le comité sera créé, le gouvernement lui confèrera ce pouvoir.

**Le sénateur van Roggen:** Je voudrais certainement avoir cette motion. Je demande au président de bien vouloir donner les instructions nécessaires pour qu'on rédige cette motion; ainsi, non seulement le compte rendu de ces séances fera état dès le départ de notre objection profonde devant ce ... je ne sais trop quel terme utiliser ...

Une voix: Affront.

**Le sénateur van Roggen:** ... devant cet affront, ou devant ce mépris envers le comité de la part de l'exécutif, mais qu'avant de présenter un rapport à l'ouverture du Parlement, notre mandat soit modifié.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions sans doute ajouter cela à l'ordre du jour pour en discuter tout à l'heure ...

**Le sénateur van Roggen:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** ... dans l'intervalle, une motion sera rédigée à cet effet.

**M. Lawrence:** Monsieur le président ...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lawrence.

**M. Lawrence:** ... j'ai une question mais, en réalité, c'est plutôt un conseil juridique que je sollicite. En vertu du mandat adopté par la Chambre et le Sénat, le comité doit-il s'en tenir exclusivement aux propositions que le gouvernement a présentées à la Chambre des communes? Nous n'ignorons pas l'existence de propositions venant du gouvernement et d'ailleurs et concernant cette question. Je vais peut-être un peu vite en besogne, mais l'un des ministres de la Couronne doit être notre premier témoin; il y a également un autre ministre qui vient d'assumer de nouvelles fonctions et qui a fait des déclarations publiques; il serait bon d'avoir aussi certaines explications sur ces déclarations. Ce qu'il a déclaré publiquement est étranger aux propositions formulées à l'origine par le gouvernement mais cela se rattache pourtant à la constitution. Le président estime-t-il que nous ne devons pas nous en tenir aux propositions formulées à l'origine par le gouvernement sous la forme de ce projet de loi et que nous pouvons aborder d'autres questions?



*[Texte]*

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would be prepared, certainly, and I know my colleague would as well, to hear argument on this question. *Prima facie*, what is said in the order of reference is that we are appointed:

—to examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada on subjects related to the Constitution of Canada;

I suppose in the case of the statement by Mr. Lang the question could certainly be raised whether his comments last week were additional proposals by the Government of Canada or were made purely as personal proposals.

Perhaps I should just report on that question that, at the time when we prepared this report from the steering committee, of course we did not know that Mr. Basford would not be the Minister of Justice, in fact, maybe Mr. Basford did not know that, and maybe Mr. Lang did not know he would be. The result is that Mr. Lang is on holidays at this time, and is not even available by telephone, but he will be back by the end of next week, and I see that by sheer accident we do not have witnesses scheduled for Thursday, August 24, so I think we could arrange to have Mr. Lang before us at that time, if that is agreeable to the Committee, so that the recommendations of the steering committee could be amended in that respect, if you would wish.

• 1030

I do not know whether this is the appropriate time to argue Mr. Lawrence's motion, if there is any argument on it, but may I say on behalf of both of us that we are not going to sit here and try to rule out of order every word or every question that does not relate strictly to the proposals of the Government of Canada. That is the general framework. I do not think we want to be rigid in the way that we enforce that, so I think you can expect a certain tolerance from the Chair, certainly as far as questioning is concerned. If it were a question of hearing a witness who was going to talk about something else entirely, then perhaps we might want to have some debate about that.

Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** Mr. Chairman, you will recall that this discussion came up in the steering committee...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Miss MacDonald:** ... and I raised it on those very grounds. Certainly there is now another document that we should have before us...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Miss MacDonald:** ... which is the one that was presented last week by the Minister of Federal-Provincial relations on the amending procedures and that, I presume, becomes part of our documents...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, it already is.

**Miss MacDonald:** ... but the other documents that we did, indeed, discuss in the steering committee were those which will

*[Traduction]*

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pour ma part, et c'est également le cas de mon collègue, je suis prêt à entendre des arguments sur la question. De prime abord, le mandat précise que nous sommes nommés pour...

... pour examiner des propositions qui ont été et qui, à l'avenir, seront de temps à autres rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des questions se rattachant à la Constitution du Canada;

On peut se demander si les déclarations faites la semaine dernière par M. Lang constituent de nouvelles propositions de la part du gouvernement fédéral ou s'il s'agit d'une simple opinion personnelle.

Lorsque nous avons rédigé le rapport du comité directeur, nous ignorions que M. Basford ne serait plus ministre de la Justice; M. Basford l'ignorait peut-être lui aussi et M. Lang ne savait sans doute pas qu'il le remplacerait. Le résultat est que M. Lang est actuellement en vacances et qu'on ne peut même pas l'atteindre par téléphone, mais il sera de retour à la fin de la semaine prochaine et je constate qu'aucun témoin n'est prévu pour le jeudi 24 août, ce qui est parfaitement fortuit; si vous êtes d'accord, nous pouvons faire en sorte que M. Lang compareisse ce jour-là et modifier les recommandations du Comité directeur en ce sens.

Je ne sais pas s'il est maintenant opportun de parler de la motion de M. Lawrence, mais qu'il me soit permis de dire, en notre nom à tous les deux, que nous n'avons pas l'intention de déclarer irrecevable toute intervention ou toute question qui ne se rattacherait pas directement aux propositions du gouvernement du Canada. Voilà le cadre général de notre travail. Il n'est pas question d'être rigide et d'appliquer notre mandat au pied de la lettre; vous pouvez donc vous attendre à une certaine tolérance de la part du président, du moins pour ce qui est des questions. S'il s'agissait d'entendre un témoin qui voudrait parler de toutes autres choses, alors il faudrait sans doute en discuter.

Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Si vous en souvenez, monsieur le président, il en a été question en comité directeur...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**Mlle MacDonald:** ... et c'est précisément pour ces raisons-là que j'en ai parlé. Il y a un autre document que nous devrions avoir devant les yeux...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**Mlle MacDonald:** ... c'est le document que le ministre responsable des relations fédérales-provinciales a présenté la semaine dernière et qui porte sur les procédures d'amendement; je suppose qu'il faut l'ajouter au document que nous avons déjà...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est déjà fait.

**Mlle MacDonald:** Mais les autres documents dont nous avons discuté en comité directeur sont ceux qui se rattachent à

*[Text]*

have been presented on constitutional reform by other bodies and other organizations which will automatically be the subject of discussion by our Committee since we have invited them to appear before us, and these are bodies who have made constitutional proposals, whether it is the advisory committee to the Province of Ontario, or the Province of British Columbia, or the Canadian Bar Association, and so on. I think we decided at that time there was no way any of these would be ruled out.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, of course not. I think we would all agree on that. No one really wants to be technical about this question, least of all the Chair, about whether something is strictly relevant in terms of our discussion of the topic.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, just a question of procedure, did the steering committee consider the question of ensuring that members of the Committee, prior to a presentation's being made, would be able to see the notes that would be used? It would be very helpful, for example, in preparation for Mr. Lalonde's appearance this afternoon if we had a copy of the statement that he intended to make to the Committee, and in subsequent presentations to the Committee if we could do our homework in advance.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have asked for it and we do not know at what hour it will be available. It would certainly be our hope to distribute it to opposition spokesmen, at least. You will note that one of our recommendations is that today each party in the House and each party in the Senate designate someone who will act as their principal spokesman. It would be our hope, certainly, that before Mr. Lalonde begins this afternoon everybody would have a copy of his remarks, but we do not have those in our hands at the moment. I can ask the Clerk to communicate with Mr. Lalonde's office and let them know that we would appreciate getting this as early in the day as possible.

**Mr. Beatty:** I wonder, just as a question of general procedure, whether we could follow this principle. I think it would cut down on the length of opening statements, if members could do their homework.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Beatty:** Also it would be very helpful to us to be able to focus our research in a particular area to make sure that we are properly prepared to respond to concerns raised by various witnesses.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not think, Mr. Beatty, the steering committee made any specific recommendation on that, but I am sure we all agree as to the desirability of it in that it would make our work here much better.

We certainly asked in every case for the brief in advance. We have not made it a requisite of appearance with the government witnesses but we asked for them in advance.

**Mr. Beatty:** The briefs and opening statements in cases where people are . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we might proceed then to the report of the subcommittee, and I think we could add on Thursday, August 24, the Honourable Otto Lang

*[Translation]*

la réforme constitutionnelle et qui auront été présentés par d'autres organismes. Nous en discuterons automatiquement puisque nous avons invité les organismes qui ont présenté des propositions constitutionnelles, que ce soit le comité consultatif de la province de l'Ontario ou de la province de la Colombie-Britannique, ou encore l'Association du Barreau canadien. Nous avons jugé qu'aucun de ces organismes ne devait être écarté.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, bien entendu. Nous sommes tous d'accord là-dessus, je crois. Personne, et le président encore moins qu'un autre, ne tient à déterminer très exactement si quelque chose entre strictement dans le cadre des discussions.

**M. Beatty:** Une simple question de procédure, monsieur le président. Le Comité directeur a-t-il envisagé de prendre les mesures nécessaires pour que les membres du Comité puissent prendre connaissance des déclarations avant qu'elles ne soient prononcées? Il serait très utile, par exemple, que nous ayions la déclaration que M. Lalonde se propose de faire cet après-midi, et cela vaut pour les séances qui suivront, car cela permettrait de nous préparer . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous l'avons demandé, mais nous ne savons pas à quelle heure nous l'obtiendrons. Nous espérons du moins pouvoir la distribuer aux porte-parole de l'opposition. Nous avons recommandé qu'aujourd'hui, chaque parti de la Chambre et chaque parti du Sénat désigne un porte-parole. Nous espérons que tout le monde recevra à l'avance la déclaration que M. Lalonde prononcera cet après-midi, mais nous n'avons pas le texte pour l'instant. Je peux demander au greffier de se mettre en rapport avec le Cabinet de M. Lalonde pour que nous puissions obtenir ce texte aussi vite que possible.

**M. Beatty:** Ne pourrions-nous pas appliquer ce principe de manière systématique? Si nous pouvions nous préparer, cela abrégérait les déclarations préliminaires.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**M. Beatty:** Par ailleurs, il serait très utile de pouvoir axer toutes nos recherches sur un domaine précis, afin d'être bien préparés à répondre aux questions posées par les différents témoins.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Beatty, je ne crois pas que le comité directeur se soit prononcé là-dessus, mais c'est en effet souhaitable dans la mesure où cela nous permet de faire du meilleur travail, nous en conviendrons tous.

Nous avons toujours demandé que le mémoire nous soit communiqué à l'avance. Nous ne l'avons pas exigé des témoins du gouvernement, mais nous leur avons demandé.

**M. Beatty:** Les mémoires et les déclarations préliminaires au cas où les gens sont . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pouvons peut-être passer au rapport du comité et nous pouvons ajouter que le jeudi 24 août, l'honorable Otto Lang sera notre témoin, à

**[Texte]**

as the witness on that day, if that wer agreeable to the Committee, but we should have a motion on that.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We will come back to that.

• 1035

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will come back to that.

I think we should go through it, then, clause by clause. If there is any debate on the clauses maybe we should leave that until the end, but if there are any questions, I think we should take those as we go along.

Your Sub-committee met on Tuesday July 4, 1978 and Friday July 21, 1978 and agreed to recommend the following to the Committee:

1. That the Joint Committee present a Report to Parliament on October 10, 1978 on the following topics:

**The Charter of Human Rights**

The Preamble and Objectives of Bill C-60, an Act to amend the Constitution of Canada, and, if possible, to include the following:

**The Procedure or process of constitutional reform**

**The principle of a Second Chamber**

I might just say that the reason that those latter two are put in a separate category is that they are very much more complex and it was thought by some members of the steering committee that it might not be possible to express our opinion of the principle of a Second Chamber, for instance, without deciding what kind of chamber that would be. People might come to their conclusions depending on the kind of Second Chamber that was proposed. But that was the reason for putting those in a separate category.

Senator Forsey, on that point.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, I do not like the order of the topics here at all. It seems to me that the first thing we ought to consider is the procedural process of constitutional reform: the question of whether the thing should be done in two phases; whether the proposals in the Phase I part of the thing are in fact within the sole power of Parliament, and this is a question which is highly controverted in the Senate, I would say. That seems to me the very first thing we ought to consider. And then in the second place, when you get to the preamble and objectives, well there you can get agreement probably on a report in 15 minutes, in all probability. The Charter of Human Rights: there should not be much difficulty about those.

But the real nub of this thing is, first of all, the procedural process of constitutional reform; second, I should think perhaps then we might very well take the Charter of Human Rights; and then under the "if possible" I would certainly want to put not what is there now but as a first of the "if possible" items, the provisions dealing with the Queen, the Governor General and the Cabinet, which a very distinguished

**[Traduction]**

condition que cela vous convienne mais il nous faut une motion.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous y reviendrons.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous reviendrons là-dessus.

Je pense que nous devrions le passer en revue, paragraphe par paragraphe. Si l'on veut débattre de certains paragraphes, nous attendrons que j'en aie terminé la lecture, mais s'il y a des questions, je vous invite à les poser au fur et à mesure.

Votre sous-comité s'est réuni le mardi 4 juillet 1978 et le vendredi 21 juillet 1978 et a convenu de faire les recommandations suivantes au comité:

1. Que le comité mixte présente un rapport au Parlement le 10 octobre 1978 sur les sujets suivants.

**La Charte des droits de l'homme.**

Le préambule et les objectifs du Bill C-60, Loi modifiant la Constitution du Canada, et si possible, traitant des sujets suivants:

**La Procédure ou le processus de réforme constitutionnelle.**

**Le principe d'une seconde Chambre.**

Je tiens à souligner que ces deux derniers sujets ont été mis à l'ordre du jour dans une catégorie distincte pour la raison suivante: ils sont beaucoup plus complexes et certains membres du comité de direction estimaient qu'il ne nous serait pas possible de donner notre opinion sur le principe d'une seconde Chambre, par exemple, sans auparavant avoir pris une décision sur ce qu'elle serait. Chacun voudra sans doute attendre de savoir quel genre de seconde Chambre sera proposé avant de tirer ses propres conclusions. Voilà pourquoi nous avons décidé d'avoir une catégorie séparée où figurerait ce sujet-là.

Sénateur Forsey, vous voulez faire une remarque là-dessus?

**Le sénateur Forsey:** Monsieur le président, je n'aime pas l'ordre et lequel les sujets sont présentés. A mon avis, nous devrions d'abord étudier la procédure ou le processus de réforme constitutionnelle. Nous devrions d'abord déterminer si nous devons procéder en deux phases; nous devrions demander si les propositions étudiées lors de la première phase sont uniquement du ressort du Parlement car c'est là une question très controversée au Sénat, d'après moi. Je pense donc que c'est le premier sujet que nous devrions aborder. Deuxièmement, nul doute que, pour le préambule et les objectifs, nous pourrions obtenir en quinze minutes un consensus dont nous pourrions faire rapport. Quant à la Charte des droits de la personne, elle ne devrait pas poser de problème.

Le point crucial ici c'est donc la procédure ou le processus de réforme constitutionnelle. Deuxièmement, nous pourrions nous attacher à la Charte des droits de la personne et ensuite, après les «si possible», je n'inscrirais pas à l'ordre du jour les sujets proposés mais les dispositions concernant la Reine, le Gouverneur général et le Cabinet, qui, aux dires d'un éminent spécialiste constitutionnel sont «bourrées d'ambiguïtés», à tel



*[Text]*

constitutional lawyer has described to me as "riddled with ambiguity" and to such a degree that we might not know what they meant until the courts have been interpreting them for several years. And fourth, the Supreme Court, the provisions on the Supreme Court.

I think the whole question of this Second Chamber is far less important than these other things and ought to be relegated to a later date.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we could take this as a notice by Senator Forsey of an objection to Recommendation No. 1.

It is my hope that if we have substantive issues to debate we might save those until the end, go through this first and see where those issues arise, then come back and debate those. Perhaps we could proceed that way. So we will come back to number one then for a substantive debate.

Mr. Broadbent, is that agreeable?

**Mr. Broadbent:** Mr. Chairman, I just want, at the appropriate time, to contribute to the debate initiated by Senator Forsey.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will put your name down, Mr. Broadbent, on that.

I am sorry, was there someone else? Senator Lang, okay.

2. That the Committee invite written submissions from the Premiers of the Provinces, the Leaders of political parties in each of the provincial Legislatures, and various distinguished Canadian Constitutional scholars.

This was an all-inclusive approach, and that has been done, I believe. So I hope it is agreeable to the Committee. We could not wait really to act on that one because we could not have lost all that time.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, just with regard to this, I wonder whether we could have a list of the various people with whom the Committee has corresponded.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have it for circulation.

**Mr. Beatty:** I am sorry, I simply asked the Chairman, Senator, whether it would be possible to get particularly a list of the various distinguished Canadian constitutional scholars with whom we have corresponded.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I might add that our principle was not one of exclusion. We did not attempt to decide who was valuable and who was not. We put in all the names that were submitted. If you have any additional names let us know and we will write them a letter. We can still do that.

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** I just hope that nothing in that paragraph can be construed as precluding the premiers and others

*[Translation]*

point que nous ne saurions pas ce qu'elles signifient tant que les tribunaux n'auraient pas eu à les interpréter après plusieurs années. En quatrième lieu viendrait la Cour suprême, les dispositions sur la Cour suprême.

Je pense que toute la question de la seconde Chambre est beaucoup moins importante que celles que je viens d'énumérer, et que nous devrions en remettre l'étude à plus tard.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'interprète cela comme l'expression de l'opposition du sénateur Forsey à la première recommandation du rapport.

J'espère que si des questions importantes doivent être débattues, nous pourrions attendre que j'ai fini de lire le rapport pour le faire. Nous pourrions peut-être procéder ainsi, n'est-ce pas? Nous reviendrons donc à la première recommandation et nous en débattrons.

Monsieur Broadbent, êtes-vous d'accord?

**M. Broadbent:** Monsieur le président, au moment opportun, j'aimerais participer au débat que le sénateur Forsey vient de lancer.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous inscris donc sur ma liste, monsieur Broadbent.

Quelqu'un d'autre veut-il en faire autant? Sénateur Lang, d'accord.

2. Que le comité invite les premiers ministres des provinces ainsi que les chefs des partis politiques de chaque assemblée législative provinciale et divers spécialistes distingués en matière de Constitution canadienne à lui soumettre des mémoires écrits.

Il s'agit là d'une approche globale et des mesures ont déjà été prises, si je ne m'abuse. J'espère donc que les membres du comité sont d'accord. Nous ne pouvions pas attendre qu'ils aient sanctionné cette recommandation car nous aurions perdu beaucoup trop de temps.

**M. Beatty:** Monsieur le président, à ce sujet, pourrions-nous obtenir la liste des personnes invitées?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Elle sera distribuée.

**M. Beatty:** Excusez-moi. Sénateur, je demandais tout simplement au président si nous pouvions obtenir la liste des spécialistes éminents de la constitution canadienne à qui l'on avait écrit.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous n'avons pas voulu nous montrer exclusifs ici. Nous avons essayé de décider qui pourrait apporter une contribution utile. Nous avons examiné une liste complète des noms qu'on nous avait transmis. Si vous voulez y ajouter des noms, vous n'avez qu'à nous les signaler et nous contracterons les intéressés. Cela peut encore être fait.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** J'espère que rien dans ce paragraphe ne peut être interprété comme une interdiction à inviter les

[Texte]

coming before the Committee, or being invited to come before this Committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. As a matter of fact that recommendation is not quite accurately stated because in the letters to the premiers alone of that whole group we did, I think, indicate that they would be welcome, as all witnesses. But the premiers who have replied so far to my recollection have suggested that they would not want to do that before a Parliamentary Committee anyhow. So I suspect it is a moot point.

• 1040

**Senator van Roggen:** But they might make government submissions, though.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I doubt that, either. The response so far suggests that they do not consider a parliamentary committee to be an appropriate body to which they could express their opinions.

Senator Smith.

**Senator Smith:** I just wonder whether this is intended to preclude new names being put forward as the evidence develops...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, no.

**Senator Smith:** ... and may indicate that other witnesses would be helpful.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We are open at all times to additional names, so just give them to the Clerk and we will contact them.

**Senator Smith:** Thank you.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, could the Clerk provide us with the names of those who have been invited to date?

**The Chairman:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Macguigan):** It is being circulated at this very moment.

3. That the Joint Clerks advertise in the major daily newspapers throughout Canada for the purpose of inviting written submissions postdated not later than Monday, October 2, 1978.

Advertisements were placed on Saturday, July 29, Tuesday, August 1, and Thursday, August 3, so that has been carried out.

The reason we chose the date of October 2 was with an eye to the end of this session, which presumably will be October 10, and the feeling that we should try to have some kind of wrapping up of this stage of our proceedings by that time, but not, of course, necessarily to exclude further submissions at that time.

4. That during the questioning of the witnesses the allocation and time be as follows: On the first day, 20 minutes be allocated to each of the 4 political parties in the House of Commons and to each of the 2 political parties in the Senate and, thereafter, that 10 minutes be allocated to each member of the Committee.

[Traduction]

premiers ministres des provinces à venir témoigner devant les membres du comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. En fait, la recommandation ne reflète pas vraiment la réalité car dans la lettre que nous avons adressée aux premiers ministres des provinces, nous précisons que ces derniers sont les bienvenus, comme tous les autres témoins. Les premiers ministres qui ont déjà répondu à notre invitation nous ont fait savoir qu'ils n'avaient pas l'intention de venir témoigner devant les membres d'un comité parlementaire de toute façon. C'est donc une question théorique.

**Le sénateur van Roggen:** Les premiers ministres provinciaux pourront cependant présenter des mémoires au nom de leur gouvernement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crains que non. D'après les réponses que nous avons reçues, ils ne considèrent pas qu'un comité parlementaire soit une tribune adéquate pour faire entendre leurs opinions.

Sénateur Smith.

**Le sénateur Smith:** Je me demande si tout cela ne vise pas à interdire que de nouveaux noms soient proposés au fur et à mesure, au cours des débats...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, non.

**Le sénateur Smith:** ... et cela pourrait indiquer que l'intervention d'autres témoins serait utile.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous sommes prêts à ajouter d'autres noms, à tout moment, et vous n'avez qu'à les donner au greffier qui entrera en contact avec les intéressés.

**Le sénateur Smith:** Merci.

**M. Lee:** Monsieur le président, le greffier pourrait-il nous donner le nom des personnes qu'on a déjà invitées?

**Le président:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** On est en train de distribuer la liste des personnes invitées.

3. Que les cogreffiers fassent de la publicité sur les principaux quotidiens du Canada dans le but d'inviter la population à présenter des mémoires avant le lundi 2 octobre 1978.

Des annonces publicitaires ont paru le samedi 29 juillet, le mardi 1<sup>er</sup> août et le jeudi 3 août. C'est donc déjà fait.

Nous avons choisi cette date du 10 octobre parce que la session tirera alors à sa fin, la date de clôture étant le 10 octobre. Nous estimons qu'à ce moment-là nous devons faire le point, mais cela n'exclut pas la possibilité que d'autres mémoires soient présentés à ce moment-là.

4. Qu'au cours de l'interrogation des témoins, le temps d'intervention soit alloué comme suit: Le premier jour, 20 minutes à chacun des 4 partis politiques de la Chambre des communes et à chacun des deux partis politiques du Sénat et, par la suite, 10 minutes à chaque membre du Comité.

*[Text]*

You may want some subsequent discussion of that—I suspect you will in the course of our morning—so just let us know if you want to come back to that one.

5. That the Committee use the services of the Research Branch, Library of Parliament, and Mr. Peter Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs.

You have also begun to act on that one and I must say that both those bodies have been extraordinarily helpful to us. I would think we would have found it especially difficult to function during the summer, with so many of us away, if we had not had this kind of assistance.

6. That each political party be authorized to use the services of a Research Assistant, or Assistants, with that person or persons permitted to attend meetings of the Committee or subcommittee.

That is intended to include even the in camera meetings and, of course, any time a motion could be made by a member that they should be excluded, if that becomes an issue at any given time.

7. That when written submissions are received they are to be summarized by the Research Branch, Library of Parliament. This summary is to be circulated to all members of the Committee. Any member, if he so desires, may request to receive from the Joint Clerk of the Committee the original submission.

8. That the Research Branch, Library of Parliament, prepare a collection of pressing clippings, a summary of points of view expressed since the tabling of the 1972 Constitution Committee Report and the comparative study of constitutional features borrowed from foreign countries.

That has been sent to your offices the Clerk informs me. I, like most of us, probably just arrived back and there is a stack of stuff on my desk. I really would not be aware of just what is waiting for me there, but I think you will find that there is considerable reading material for all of you in your offices.

9. That the Committee meet on Tuesday, Wednesday and Thursday mornings and afternoons throughout the Parliamentary Recess.

That was an attempt, perhaps, to follow the patterns of the Senate, but you may feel that we should have either more or less time during these weeks.

10. That the schedule of witnesses be as listed below.

As you can appreciate, this was rather difficult to arrange because it had to do, in part, with those people who were available and when they were available, and with people that the Committee thought would make a significant contribution to the debate in the early stages.

We have pretty well limited ourselves to organizations, governments, or groups, in the initial witnesses, but beginning on September 12, with a view to the fact that we were recommending that we might be able to deal with the Charter of Human Liberties in our first report on October 10, we scheduled three witnesses who would deal with that question

*[Translation]*

Vous voudrez peut-être discuter de cela au cours de la matinée, et je vous invite donc, si vous avez l'intention de revenir là-dessus, à nous le signaler.

5. Que le Comité s'assure la collaboration du service de recherches de la Bibliothèque du Parlement et de M. Peter Dobell, directeur du centre parlementaire des affaires étrangères.

Cette recommandation est déjà appliquée et les deux organismes que je viens de mentionner nous ont fourni une aide précieuse. Au cœur de la saison estivale, puisque nous sommes si nombreux, il aurait été difficile de mettre la machine en branle si nous n'avions pas pu bénéficier de cette aide.

6. Que chaque parti politique soit autorisé à s'assurer les services d'un adjoint ou d'adjoints à la recherche et que cette ou ces personnes puissent également assister aux séances du Comité ou du sous-comité.

Nous voulons par là qu'ils puissent assister même aux séances à huis-clos. Bien sûr, un membre du Comité pourra toujours présenter une motion proposant le contraire, si jamais un problème se posait.

7. Que, sur réception des mémoires écrits, le service de recherches de la Bibliothèque du Parlement en fasse un résumé. Ce résumé sera distribué à tous les membres du Comité. Tout membre, s'il le désire, pourra sur demande se procurer le mémoire initial auprès du greffier du Comité.

8. Que le service de recherches de la Bibliothèque du Parlement prépare une collection de coupures de journaux, un résumé des points de vue exprimés depuis le dépôt du rapport de 1972 du Comité sur la constitution et une étude comparative des régimes constitutionnels de pays étrangers.

Le greffier me dit que ces documents ont déjà été envoyés à vos bureaux respectifs. Comme la plupart d'entre vous, je rentre tout juste de vacances et une pile de documents m'attend sur mon bureau. Je ne sais pas exactement ce qu'elle contient mais vous découvrirez qu'un monceau de documents ont été envoyés à vos bureaux.

9. Que le Comité se réunisse les mardis, mercredis et jeudis, durant la période intersessionnelle.

Nous reprenons ici ce qui se fait au Sénat. Peut-être voudrez-vous que nous nous supprimions des séances au cours de ces semaines.

10. Que le calendrier de comparutions des témoins s'établisse comme ci-dessous.

Vous comprendrez que nous avons établi cette liste à grand-peine car il nous fallait déterminer qui était libre de venir, et à quel moment et qu'il nous fallait inviter les témoins dont la contribution serait utile pour les premières étapes du débat.

Pour commencer, nous nous en sommes tenus aux organismes, aux gouvernements ou aux groupes mais, le 12 septembre, puisque nous pensions pouvoir parler de la Charte des droits de l'homme dans notre rapport du 10 octobre, nous avons prévu d'inviter, à partir du 12 septembre, trois témoins qui s'attacheront exclusivement à cette question, en l'occurrence



## [Texte]

exclusively, Professor Tarnopolsky, Mr. Fairweather, and Mr. Yalden. That is really the rationale of the proposal we put before you in terms of witnesses, institutions being given a very heavy preference at this time. We had to feel our way in all these recommendations because there is no established procedure on the basis of which to operate, and you will note that we have not excluded any other possibilities, in our report, as to whom we hear or when we hear them or as to what subjects the Committee may deal with and when. We tried to leave that as open as possible because we felt that the Committee might want to take some time in thinking about just how it wanted to proceed with its work.

• 1045

That is the report of the steering committee. I think it should be moved for concurrence and then we could have a debate on it.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I so move.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think we go back to clause one, and Mr. Broadbent would be next, unless Senator Forsey wants to make his points again?

**Senator Forsey:** I hope I made them strongly enough that I need not repeat them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Forsey, I think that is your habit. Mr. Broadbent.

**Mr. Broadbent:** I would like to begin, as strange as it may not seem, given certain historical facts, by agreeing with Senator Forsey on at least the opening comment he made about the priority of items to be discussed. I would have thought the procedure or process of constitutional reform question ought to be dealt with by the Committee at the outset. After all, we should be in fundamental agreement about that process before we embark upon it, and both within the House—I think on both sides of the House—and certainly in the Senate and certainly at the provincial level, quite apart from interest groups in the community, very serious questions have been raised indeed about the proposed procedure for constitutional reform. So I think, as a Committee, we ought to come to grips with that issue at the outset. I will not elaborate on that argument, it seems to me to be pretty self-evident that we should not begin—to use the vernacular—ass backwards, deal with the three matters and then you get down to a third item and reach a conclusion. Perhaps we are using entirely the wrong procedure. So I think we should begin with that item.

Secondly—and here I do depart from Senator Forsey—it seems to me, and is a matter of judgement, I acknowledge, that the principle of the second chamber is a fundamental proposal in the government's package. If one remembers the preamble in the document that accompanies the bill and recalls the speech the Prime Minister made in the House from the government's point of view, and we are discussing here the government's proposal, one of the central purposes of this bill—and I am inclined to think myself, in terms of the substance of the bill, the central substantive proposal whether one agrees with it or not—is to deal with regional alienation on

## [Traduction]

rence, le professeur Tarnopolsky, M. Fairweather et M. Yalden. Voilà donc la raison d'être de cette proposition que nous faisons pour les témoins et les organismes auxquels nous accordons pour l'instant la préférence. Nous avons dû nous retrouver parmi toutes ces recommandations car il n'y a aucune procédure reconnue que nous pourrions suivre; remarquez d'ailleurs que, dans notre rapport, nous n'excluons pas automatiquement les autres que nous pourrions entendre, ni le moment où nous pourrions le faire, ni non plus les autres sujets que le comité pourrait choisir d'aborder. Nous avons essayé de nous garder une certaine marge de manœuvre, car nous croyons que le comité pourrait vouloir réfléchir à la façon dont il aimerait procéder.

Voilà donc le rapport du comité directeur. Je crois qu'on devrait en proposer l'adoption puis nous en discuterons.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je propose son adoption.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que nous en revenons à l'article 1; M. Broadbent est le suivant à moins que le sénateur Forsey ne désire répéter ses remarques.

**Le sénateur Forsey:** J'espère vous les avoir présentées avec suffisamment de conviction pour ne pas être obligé de les répéter.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci! sénateur Forsey, c'est conforme à votre habitude, je crois. Monsieur Broadbent.

**M. Broadbent:** Aussi étrange que cela puisse paraître, j'aimerais commencer par appuyer l'une des premières remarques qu'a faites le sénateur Forsey en ce qui concerne l'ordre de priorité des sujets à discuter, étant donné certains faits historiques. Je pense que, dès le départ, c'est le comité qui aurait dû réfléchir à la procédure à suivre pour toute réforme constitutionnelle. Après tout, avant de nous lancer là-dessus, nous devrions commencer par nous mettre d'accord, à la Chambre et au Sénat, entre les divers partis, de même qu'avec les gouvernements provinciaux, sur la procédure à suivre pour l'étude de la réforme constitutionnelle. Le comité doit donc commencer par régler cette question. Je ne veux surtout pas trop m'étendre là-dessus, mais, de toute évidence, nous ne devons pas commencer à reculer en discutant des trois problèmes pour se pencher sur le dernier et en venir tout de suite à une conclusion. Il se peut que la procédure que nous avons choisie soit complètement erronée. Nous devrions donc commencer par cela.

Et voilà maintenant où je m'éloigne de l'opinion du sénateur Forsey; à mon avis, le principe d'une seconde chambre est l'une des propositions fondamentales parmi toutes celles présentées par le gouvernement. Souvenez-vous du préambule qu'on trouve dans le document présentant le projet de loi, et rappelez-vous le discours qu'a fait le premier ministre à la Chambre pour exposer le point de vue du gouvernement. Nous sommes ici pour étudier les propositions gouvernementales et j'ai l'impression que l'essence même du projet de loi, son objet fondamental, qu'on soit d'accord ou non, c'est de dissiper l'aliénation des régions face à la question de l'unité nationale.

## [Text]

the question of national unity. The key proposal in the package to achieve that end—again, I emphasize, whether one agrees with that or not—is the proposed House of the Federation. So, for procedural reasons, I think, the two items the steering committee has put at the bottom should be raised to the top; also for substantial reasons, in the sense that the real gist of the governmental proposal to deal with regional discontent in this country, the Second Chamber, ought, I think, to be dealt with early in debate and confronted. If we reach agreement fine, but if we do not reach agreement, I think, finer. That remains to be settled.

I will conclude with that, Mr. Chairman. I really opt for the procedure or process of constitutional reform being first and, quite conceivably, the principle of the second chamber second, but certainly up near the top of the list.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Broadbent. Perhaps I might just explain, without getting into the debate, that the reason why the charter and the preamble objectives were put first has that all members of the steering committee though those were comparatively noncontroversial and we could dispose of them more quickly. The reason why the others are put in a separate group is that not all members thought the other two were that noncontroversial, they might prove more difficult. The idea was to deal quickly with some matters that could be dealt with quickly but, of course, that is not to take away from the force of Mr. Broadbent's argument that logically it should be done a different way. Senator Lang.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I find it very strange to be in accord with the Leader of the ND party in this matter, but I do believe the priorities are wrong.

Last week in the Senate committee on the constitution we had before us a witness, Professor Lederman, who was formerly the Dean of the Law School at Queen's University, and it was his unequivocal opinion that the federal government did not have the power to deal with questions of the Monarchy or the Senate in a unilateral way and that their amendment to those areas of our constitution would require the consent of the provinces.

This reaction seems to have been confirmed at the Premiers' Conference last week in Regina, and I can assure you that those Premiers are not without a legal opinion to back them up.

I think before we proceed, and I am sure most of us do not want to come up here in the summer time to flog a dead horse, I would like to know whether this bill is viable or we are pretending that it is going to be viable. Therefore, whether this is a constitutional reform device that is legal and *noultra vires* of the federal powers must be determined in the first instance before we proceed any further. I would hope that our first witnesses would be those who might give us an expert opinion in that area.

We do not want to waste our time. Let us realize that both politically and legally we have to understand what is the basis of this instrument called the BNA Act and its projection. Let us be honest with ourselves, let us not waste our time, let us

## [Translation]

La clef de voute de toutes ces propositions, qu'on le veuille ou non, c'est cette chambre de la fédération. Pour des raisons de procédure, je propose donc que les deux sujets que le comité directeur a placés au bas de la liste soient ramenés en haut de celle-ci. En outre, pour des raisons bien sérieuses, à savoir que l'objectif de ces propositions gouvernementales est de faire disparaître le mécontentement de diverses régions, le débat sur la seconde chambre devrait être parmi les premiers à avoir lieu. Si nous arrivons à nous entendre à ce sujet, très bien, et si nous n'arrivons pas à nous entendre, c'est encore mieux. Nous verrons bien.

En terminant, monsieur le président, je crois qu'on devrait commencer par discuter de la procédure à suivre pour la réforme constitutionnelle et ensuite, nous devrions étudier le principe d'une seconde chambre, avant bien d'autres sujets.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Broadbent. Sans vouloir me lancer dans la discussion, j'aimerais vous expliquer les raisons pour lesquelles la charte et les objectifs énumérés dans le préambule ont été placés en haut de la liste. Tous les membres du Comité directeur ont jugé ces questions relativement non controversées; on a donc pensé qu'on pourrait en disposer plus rapidement que le reste. Si les autres sujets font partie d'une liste à part, c'est que les membres n'étaient pas unanimes à dire que les deux autres n'étaient pas trop controversés; il était donc possible que leur étude présente certaines difficultés. On a donc voulu commencer par les questions qui pourraient être réglées rapidement. Cette remarque ne s'oppose pas à l'argument de M. Broadbent selon lequel il serait plus logique de commencer autrement. Sénateur Lang.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, je me sens tout drôle d'être d'accord avec le chef du NPD à ce sujet, mais je ne suis pas d'accord avec l'ordre des priorités.

La semaine dernière, un témoin, le professeur Lederman, a comparu devant le comité du Sénat sur la constitution. Ce professeur est l'ancien doyen de la faculté de droit de l'université Queens. Il s'est dit certain que le gouvernement fédéral n'avait pas la compétence voulue pour toucher unilatéralement à la monarchie ou au Sénat et que, par conséquent, la modification de ces chapitres de notre constitution doit se faire avec l'approbation des provinces.

Cette opinion semble avoir été confirmée par la conférence des premiers ministres des provinces qui a eu lieu la semaine dernière à Regina. Et je suis certain que ces premiers ministres ont également consulté des avocats.

Avant de commencer, j'aimerais savoir si ce projet de loi est viable ou si nous faisons tout simplement semblant d'assumer qu'il va l'être; après tout, la plupart d'entre nous ne veulent certainement pas venir se tuer ici, en plein été, à une tâche inutile. On doit donc commencer par déterminer si cet outil de la réforme constitutionnelle est constitutionnel ou non avant d'aller plus avant. J'aimerais donc que les premiers témoins cités soient ceux qui puissent nous donner un avis éclairé sur ce sujet.

Nous ne voulons pas perdre notre temps. D'un point de vue politique comme juridique, nous devons comprendre quels sont les fondements de ce texte intitulé Acte de l'Amérique du Nord britannique et ses répercussions. Soyons francs avec



*[Texte]*

find out whether the bill is worth proceeding with before we go any further and to that end let us get the best expert witnesses we can in that area and hopefully thereafter chart our course in a more logical manner.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. With reference to that point, I hope I may ask your indulgence, at least to the extent that if you go along with Senator Lang's point of view, the Committee has had to move on arranging the hearing of some witnesses, and I think it would be very inconvenient for those witnesses as well as perhaps for the Committee itself if we were not to proceed, at least, with a portion of the proposed witnesses, but other than that, the decision is in your hands. Senator Hicks.

**Senator Hicks:** I object very strongly to our accepting so easily the deadline of October 10. This is a terribly important matter involving the constitution of our country which has served us much better than it is popular for people to say today, for 111 years.

**Some hon. Members:** Hear. Hear.

**Senator Hicks:** I do not like to say that we have to make a report by October 10. I do not think this Committee should spend years and years in doing its job, but I think we are entitled to have more than a few weeks, and if it takes a few months we should insist on doing it. By all means let us try to make an interim report by October 10, but by the same token let us not accept the fact that we have to do anything by a specific time.

Since I am with the list of those who have been consulted at the present time, or have been asked to make representations to us. They are nearly all academics, four of them are from my own university, they are excellent people, and I have all the respect in the world for academics, but there is one characteristic of academics and that is that they love to proclaim without assuming responsibility. I would be much more interested in views submitted by a much wider spectrum of the Canadian public. For example, J. V. Clyne has recently circulated a document with his views. He is a person whose views I would pay much more attention to than I would to 90 per cent of the academics who are listed here. I hope that we will expand this list before we terminate our reception of submissions to the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is an interesting nonacademic point of view, Senator.

**Senator Hicks:** I am not an academic, I am only an academic administrator.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Caccia is next.

**Mr. Caccia:** Not on this point, Mr. Chairman, on the fourth point.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry, Mr. Caccia is not on this point. Flora MacDonald.

• 1055

**Miss MacDonald:** Yes, Mr. Chairman. I wanted to ask whether there is perhaps not a bit of confusion in the wording

*[Traduction]*

nous-mêmes; ne gaspillons pas notre temps, commençons par décider si le projet de loi vaut la peine d'être discuté ou non. Par conséquent, convoquons les experts en la matière et, par la suite, nous pourrions décider d'un plan plus logique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Si vous êtes d'accord avec ce que vient de dire le sénateur Lang, j'aimerais vous demander un peu d'indulgence car le comité a déjà dû faire certains arrangements pour quelques témoins. Ce pourrait être assez gênant pour certains témoins, et peut-être même pour le comité, si nous changions d'idée mais, de toute façon, c'est à vous de décider. Sénateur Hicks.

**Le sénateur Hicks:** Je m'oppose fermement à ce que nous acceptions sans rien dire l'échéance du 10 octobre. voilà une question terriblement importante qui concerne la constitution de notre pays, laquelle, pendant 111 ans, nous a servi beaucoup mieux que veulent le reconnaître les gens aujourd'hui.

**Des voix:** Bravo!

**Le sénateur Hicks:** Je n'aime pas me sentir obligé de présenter un rapport d'ici le 10 octobre. Je ne crois pas que le comité devrait passer des années et des années sur la question mais nous devrions avoir droit à plus que ces quelques semaines. Et si nous croyons qu'il nous faudra quelques mois, nous devrions insister pour qu'on nous les accorde. Nous essaierions de présenter un rapport intérimaire le 10 octobre, mais, tout de même, ne nous laissons pas imposer un échéancier précis.

Tandis que j'ai la parole, j'aimerais dire quelque chose à propos de la liste de ceux qu'on a déjà consultés ou auxquels on a demandé de nous présenter un mémoire. Ce sont presque tous des professeurs, quatre d'entre eux enseignent d'ailleurs à l'université où je suis moi-même. Ils sont très compétents et j'ai énormément de respect pour les professeurs mais l'une de leurs caractéristiques c'est leur amour de la déclamation sans vouloir assumer la responsabilité de leurs propos. J'aimerais beaucoup mieux connaître l'opinion de divers segments de la population canadienne. Par exemple, J. V. Clyne a récemment distribué un document présentant son point de vue. J'accorderais beaucoup plus d'attention à l'opinion de ce monsieur qu'à 90 p. 100 des professeurs dont le nom est sur cette liste. J'espère que nous y ajouterons des noms avant de bloquer la réception des mémoires.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est un point de vue fort intéressant et très peu académique, sénateur.

**Le sénateur Hicks:** Je ne suis pas académicien, je suis tout simplement administrateur d'une institution académique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Caccia est le suivant.

**M. Caccia:** J'ai quelque chose à dire sur le 4<sup>ème</sup> point.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis désolé, monsieur Caccia, mais je ne peux pas vous donner la parole maintenant. Flora MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Je me demande si l'énoncé de cette première recommandation ne prête pas à confusion. Vous vous



*[Text]*

of this first recommendation. I say that because, you will recall, there was a fair bit of discussion about process and procedure in the steering committee report, and it was my understanding that the reason why we were having the Minister and his officials and the people who are responsible for this bill before us, for some considerable length of time, at the outset, was that we could indeed discuss the process and the procedure. If we were to get past the process and procedure, the first individual item we would then come to—which is a month away—would be the question of the Charter of Human Rights, but the first meeting would focus directly on the process and procedure.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Certainly that was our intention in calling the federal government witnesses very early. I think there was some disagreement on the steering committee as to how quickly we would be able to come to an agreement, despite the presence of those witnesses.

Mr. Breau is next.

**M. Breau:** Merci monsieur le président.

Premièrement, en ce qui concerne la question qui a été soulevée par le sénateur Hicks, je pense qu'il est très important que ce comité essaie de déposer un rapport qui serait autre chose qu'une simple déclaration disant qu'on n'a pas eu le temps de faire un rapport plus complet, lorsque la Chambre se réunira le 10 octobre. Parce que, à partir du moment où la session se termine, on n'a plus de mandat. A ce moment-là, il faudra recommencer, peut-être avec le même mandat, mais avec un mandat qui devra nous être redonné par la Chambre des communes.

Je pense qu'il est très important que ce comité se prononce d'ici le 10 octobre au sujet de certaines questions sur lesquelles il devrait être possible de se prononcer.

Ceci étant dit, j'arrive à la question de la priorité qu'on veut donner à la procédure ou au processus de réforme de la Constitution plutôt qu'à la question des droits de l'homme. J'aimerais préciser, premièrement, monsieur le président, que lorsque l'on parle du terme la Charte des droits de l'homme, on parle en fait de l'article 3 de la première partie du Bill C-60. En d'autres mots, lorsqu'on se sert de ces mots, on parle vraiment de toutes les questions visées au troisième article de la première partie. Est-ce que c'est clair, cela, premièrement?

**Une voix:** Certainement, oui.

**M. Breau:** Sur cette question, monsieur Broadbent disait tantôt, et le sénateur Forsey, jusqu'à un certain point, faisait allusion à cela, qu'il fallait parler de la procédure pour commencer parce qu'on part d'une procédure proposée par le gouvernement. J'aimerais dire, monsieur le président, que ce n'est pas le cas du tout. En fait, le mandat que nous a donné la Chambre ne parle pas du tout du bill C-60. Il propose que le Comité

... soit institué pour étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la Constitution du Canada.

*[Translation]*

souvenez certainement que le rapport du comité de direction avait longuement discuté de la procédure; j'avais cru comprendre que si le ministre et ses adjoints responsables de la rédaction du bill comparaissent devant nous, c'est justement pour discuter de la procédure. Après la question de la procédure devrait normalement venir celle de la Charte des droits de l'homme, au programme d'ici un mois, mais en principe la première réunion devait être consacrée à la procédure.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est la raison pour laquelle nous avons convoqué les représentants du gouvernement fédéral dès le début de nos audiences. L'unanimité ne s'était pas faite au sein du comité de direction quant à la question de savoir combien de temps il nous faudrait pour dégager un accord, en dépit de la présence de ces témoins.

La parole est maintenant à M. Breau.

**Mr. Breau:** Thank you, Mr. Chairman.

As far as Senator Hicks' question is concerned, I feel it is essential for this Committee not to simply state in the report to be tabled when the House meets again on October 10 that it did not have sufficient time to write a more complete report, since our mandate will end at the same time as the session. So we will have to begin all over again with a new mandate from the House of Commons.

It is therefore very important for this Committee to state its position clearly on a number of questions, before October 10.

I would now like to say a few words concerning the priority which some members want to give to the process and procedure of constitutional reform rather than to the Charter of Human Rights. It should be clear at the outset that when we use the expression "Charter of Human Rights", this is in fact equivalent to Section 3 of the first chapter of Bill C-60. So this expression covers all questions raised in Section 3 of the first chapter. I hope this is now perfectly clear.

**A Member:** Yes it is.

**Mr. Breau:** Both Mr. Broadbent and Senator Forsey, to a certain extent, argued that we should start with questions of procedure, since everything is based on a procedure proposed by the government. This is not correct since the mandate we received from the House of Commons does not even mention Bill C-60.

Simply stating that a Committee be set up to examine and report on any suggestions which might be made public now or at a future date by the government of Canada on subjects relating to the Canadian constitution.

## [Texte]

Alors, dans ce mandat il n'est question d'aucune procédure d'amendement de la Constitution ou aucune formule d'amendement de la Constitution.

En commençant notre étude aujourd'hui, dans le cadre du mandat qu'on a reçu de la Chambre des communes le 27 juin, on n'accepte aucune procédure suggérée par le gouvernement ou quelque autre procédure.

**Une voix:** Oui.

**Mr. Breau:** Non, aucunement, car le mandat ne parle pas du tout du Bill C-60, mais de la Constitution du Canada en général.

Alors, il serait possible de se prononcer sur le fond de la question sans nécessairement dire si on est d'accord ou non avec la procédure qui a été proposée par le gouvernement, la phase 1 ou la phase 2.

Pour moi, la question la plus importante, en ce qui concerne la Constitution, lorsque je regarde toutes les questions qui ont été discutées depuis 1967 jusqu'à la présentation du Bill C-60, c'est la question de la Charte des droits de l'homme.

Cela ne fait pas tellement de différence qu'on parle d'abord de la procédure et ensuite de la Charte des droits humains, mais je voudrais au moins qu'on s'entende aujourd'hui pour dire que l'on traitera, dans le premier rapport qu'on déposera, je l'espère pour le 10 octobre, de la question des droits fondamentaux, tels qu'ils sont mentionnés dans le Bill, à l'article 3 de la première partie. Qu'on parle premièrement de la procédure, cela ne fait pas tellement de différence. Mais moi, j'insisterais sur le fait qu'au fond, c'est la question de la Charte des droits de l'homme, des droits fondamentaux qui est la plus importante. Je voudrais qu'au moins on s'engage à parler là-dessus.

• 1100

Sur la question du principe d'une deuxième Chambre, je suis d'accord avec M. Broadbent. Mes raisons ne sont cependant pas les mêmes que les siennes parce que moi, je pense qu'il est important que le comité demande au Parlement de se prononcer fermement sur la question du principe d'une deuxième Chambre. Je suis au courant des propositions de M. Broadbent là-dessus, je connais sa position depuis longtemps, et ce n'est pas pour la même raison que lui que je veux qu'on se prononce. La raison pour laquelle je veux qu'on se prononce, c'est que j'espère que le comité va accepter que le Parlement canadien continue d'avoir une deuxième Chambre. J'aimerais pour l'instant qu'on mette de côté la question des nominations, la question de la façon dont elle devrait être constituée, et qu'on se contente à ce moment-ci de se prononcer sur la question du principe d'une deuxième Chambre. Et j'aimerais rassurer le sénateur Forsey: je veux la maintenir, moi, la deuxième Chambre; moi aussi, je pense que c'est une question de fond très importante pour les institutions politiques et constitutionnelles du Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Breau.

Mr. Lee.

## [Traduction]

There is therefore no mention in our mandate of any procedure to amend the constitution or any amending formula.

So under the mandate which we received from the House of Commons on June 27, there is no question of any procedure either originating from the government or anywhere else.

**A member:** Yes.

**M. Breau:** There is no mention of Bill C-60 in our mandate which refers only in general terms to the Canadian constitution.

We should therefore be in a position to deal with substantive questions without necessarily stating whether we agree or disagree with the procedures suggested by the government in phases one and two.

Considering all the questions which have been raised from 1967 to the tabling of Bill C-60, I feel that the most important constitutional issue is that of the Charter of Human Rights.

It does not make much difference whether we begin with questions of procedure and then go to the Charter of Human Rights, providing we agree at the outset that in our first report, which I hope will be tabled by October 10, we will deal with the question of basic rights as mentioned in Section 3 of the Bill, in its first chapter. Whether we start with questions of procedure or not is really immaterial. What matters first and foremost is the Charter of Human Rights and I hope that we might at least reach agreement on this point.

Even though I agree with Mr. Broadbent on the question of a Second chamber, my reasons for doing so differ from his. I feel it is important for the Committee to ask Parliament to take a firm stand on this principle of a Second Chamber; I have known Mr. Broadbent's position in this respect for a long time but our motives are different. I hope that the Committee will reaffirm the need for Canada to keep a bicameral system. We should for the time being set aside the question of nominations to this Second Chamber and of its constitution, making our position clear on the principle of a Second Chamber. I want to reassure Senator Forsey because I also want to keep a Second Chamber whose continued existence in my opinion is essential for the preservation of Canadian political and constitutional institutions.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Breau.

Monsieur Lee.

## [Text]

**Mr. Lee:** About the second point raised by Mr. Broadbent, it seems to me that if I understand him correctly, are you suggesting that we continue, say, for some time with respect to the procedural process for the constitutional reform, set some time limits and actually pass judgment on that at this preliminary stage? Is that what you are suggesting?

**Mr. Broadbent:** Mr. Chairman, what I am suggesting is that we should resolve in our own minds here in this joint committee the correct procedure for proceeding with constitutional reform. We have one proposal before us that comes in the government package. We might agree with that and if that is so then we could resolve that speedily and get on with the other work. However, I suspect that other proposals would be made for consideration. In either case it might be speedily dealt with. Whatever conclusion this Committee reaches, it is conceivable the conclusion could come quickly but I will not repeat the argument, Mr. Chairman; it seems to me that is the question that should be resolved first.

**Mr. Lee:** It seems to me, Mr. Chairman, that everything being equal, most of those letters are of importance. I notice you have at least one of the ministers of the Crown deeply involved. The Hon. Marc Lalonde is scheduled for what?—five sittings during which I am sure the procedure which the federal government is proposing to go ahead with constitutional reform will be proposed and will be discussed. I think it is required of the Committee by October 10 albeit Senator Hicks has indicated that he seems to be somewhat opposed or feels that we may be bound by too stringent a time limit.

It seems to me that other groups, or other bodies, have been working quite hard on this package since it was tabled last spring or just before we adjourned last July; particularly the Senate has been working quite hard on it. I am sure that many of those other people that are scheduled as witnesses will be addressing themselves to that particular issue in itself. I am not sure what advantage we would gain by limiting ourselves to a set procedure saying this issue has to be decided as to the procedure. I think what is meant by your report is that we would in fact have judgment, that this Committee may well disagree with the government and say: no, you are acting ultra vires. But I think that would be determined and hopefully reported back to the House by October 10.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lee.

Mr. Beatty is next and then I have Mr. Lachance, Senator Flynn, Mr. Gauthier, Senator Grosart and Mr. Lawrence.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, thank you very much. I want to support strongly the concern raised by Senator Forsey. I think that is sheer logic, which is something not heard of often on Parliament Hill, I am afraid, but for those of us who believe in it, must dictate to us that we should consider the question of procedure first.

There are serious questions that have been raised in the country, first of all as to the legality of the government's constitutional bill and, secondly, even if one accepts the legality of it, which I do not necessarily, there are serious questions as to the wisdom of the procedure which is being proposed by

## [Translation]

**M. Lee:** Si j'ai bien compris, M. Broadbent propose que nous continuions à examiner pendant un certain temps les modalités de procédure de réforme constitutionnelle, mais en respectant des échéances précises, et que nous nous prononcions sur cette question dès maintenant.

**M. Broadbent:** Je propose, monsieur le président, que le Comité mixte se prononce en faveur de telle ou telle procédure de réforme constitutionnelle. Le gouvernement nous a soumis des propositions. Si nous sommes d'accord, cela ne devra pas prendre trop de temps et nous pourrions passer à une autre question. D'autres suggestions ont sans doute été faites sur lesquelles nous pourrions également nous prononcer assez rapidement. Que le Comité opte pour une solution ou une autre, on devrait pouvoir régler ce problème assez rapidement et c'est pourquoi je propose que nous commençons.

**M. Lee:** Toutes ces lettres sont très importantes, monsieur le président. M. Marc Lalonde va comparaître à cinq de nos réunions, au cours desquelles on discutera très certainement des modalités de la réforme constitutionnelle proposée par le gouvernement fédéral. Notre rapport devrait être déposé d'ici au 10 octobre, bien que le sénateur Hicks estime que la date est trop rapprochée.

Différents groupes ont déjà consacré beaucoup de temps et d'efforts à cette question depuis que le projet a été déposé, avant l'ajournement du Parlement au mois de juillet; le Sénat, en particulier, a beaucoup travaillé sur ce problème. Cette question sera certainement soulevée par un certain nombre de nos témoins. Je ne vois pas ce que nous avons à gagner à essayer de régler au départ la question de la procédure. Il se pourrait en effet que le Comité rejette les propositions du gouvernement. Quoi qu'il en soit, nous devrions pouvoir rendre notre décision d'ici au 10 octobre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, monsieur Lee.

La parole est maintenant à M. Beatty, qui sera suivi de M. Lachance, le sénateur Flynn, M. Gauthier, le sénateur Grosart et M. Lawrence.

**M. Beatty:** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Forsey qui, pour une fois, et le fait est plutôt rare au Parlement, a fait entendre un argument parfaitement logique, d'où il découle qu'il faut commencer par la question de procédure.

Le pays est appelé à répondre à des questions très graves, à savoir si un bill du gouvernement visant à modifier la Constitution est légal, et, dans l'affirmative, ce qui n'est pas certain, si la procédure proposée par le gouvernement est légitime. Voilà la question que nous devrions régler en tout premier lieu.



[Texte]

the government. Surely that should be the first step for us to consider.

Now, we have scheduled Mr. Lalonde to appear for the next one, two, three, four, five sittings of the Committee. I certainly accept that, I think it is a wise idea. Certainly a minister of the Crown should be the first witness. But I would think the focus of the Committee's attention in the first days should be this question of the whole procedure which the government has put before us.

• 1105

Mr. Chairman, the suggestion was made that it would be difficult or unfair to witnesses to reschedule them to another day. I certainly accept that it is unfortunate the schedule witnesses is set up as it is now, but I think we would be very foolish as a Committee to accept that we should go directly from Mr. Lalonde to the Minister of Health, Local Government and Social Services for the Northwest Territories, then to the Yukon Territorial Government, and then to the National Indian Brotherhood and the Native Council of Canada.

I would like, because there is a serious question raised in the country as to the legality and the wisdom of the government's plan, to have those people who are concerned about this question of procedure given an opportunity at the outset to respond to the position taken by the government before the Committee. I would think there is no reason in the world why the Committee should be bound by the recommendations of the steering committee on the schedule of witnesses. Secondly, I would feel that the second area for us to deal with in an orderly procedure would be the preamble of the bill. Again, in this way we can deal with the issue in the broadest sense and try to elicit opinions from people as to their conception of what the purpose of the constitution should be. Then we should get into the meat and potatoes of the constitution itself.

I do not think it is a proper procedure for us simply to select out the things we are in agreement with and to issue a report as soon as possible on those areas. Instead, I think Canadians are expecting us to get down to business and to deal with those issues on which there is the greatest controversy and the greatest division. I would like to see us deal with issues such as the question of the restructuring of the Senate and the role of the Monarchy, the restructuring of the Supreme Court, and after that to move to other areas in which there is a broader agreement in the Committee and in the country.

I do not want to protract it, Mr. Chairman. Let me simply say that I think Canadians will be watching the proceedings of this Committee very closely, and I think they would expect us to first raise these questions about the legality and the wisdom of the government's procedures; secondly, that they would be very disappointed in us if we shelved the other substantive questions about which there is substantial concern in the country and left them until later. I think they would like to see us go ahead. I also think they would feel that we should not be bound by any deadline of October 10 in making any final definitive report on any aspect of the bill if, in the judgment of

[Traduction]

M. Lalonde comparaitra lors des cinq prochaines réunions du Comité, ce qui est une excellente idée. Il est normal qu'un ministre de la Couronne soit le premier à témoigner. Néanmoins, j'estime que le Comité doit s'attacher en tout premier lieu à trancher le problème de la procédure proposée par le gouvernement.

Monsieur le président, on a fait remarquer que cela pourrait causer des difficultés aux témoins ou être injuste à leur égard que de remettre leur venue à une autre date. Je suis tout à fait disposé à admettre qu'il est malheureux que l'agenda soit tel qu'il est maintenant, mais j'estime qu'il serait stupide que le Comité accepte que nous passions directement de M. Lalonde au ministre de la Santé du gouvernement local et des services sociaux des Territoires du Nord Ouest et ensuite au gouvernement territorial du Yukon et ensuite à la Fraternité nationale des Indiens et au Conseil des autochtones du Canada.

J'aimerais beaucoup, puisque certains doutent sérieusement de la légalité et du bien-fondé du plan gouvernemental, que l'on offre aux témoins que cela intéresse la possibilité de nous faire connaître leurs réactions face à la position du gouvernement. Il n'y a aucune raison, selon moi, qui nous oblige à adopter les recommandations du comité directeur sur l'ordre de comparution des témoins. En outre, je crois que le deuxième domaine auquel nous devrions nous intéresser, si nous voulons étudier le projet de loi de manière ordonnée, est le préambule. De cette façon, nous pourrions nous intéresser au problème constitutionnel dans son sens le plus large et nous pourrions tenter de savoir ce que les gens estiment être l'objectif d'une constitution. Ensuite, nous pourrions nous attaquer aux détails mêmes de la constitution.

Je ne crois pas que ce soit la façon correcte de procéder que de simplement relever les points avec lesquels nous sommes d'accord et ensuite publier un rapport le plus tôt possible sur ces domaines. Plutôt, je crois que les Canadiens s'attendent à nous voir nous attaquer à la tâche et nous intéresser aux questions qui soulèvent le plus de controverses et qui créent le plus de divisions. J'aimerais nous voir étudier les sujets tels que la question de la restructuration du Sénat et du rôle de la monarchie, de la restructuration de la Cour suprême et nous pourrions ensuite passer à d'autres sujets que les membres du comité et les citoyens du pays acceptent plus facilement.

Je ne veux pas m'éterniser sur le sujet, monsieur le président. Permettez-moi de dire simplement que je crois que les Canadiens surveillent les délibérations du présent comité de très près et je crois qu'il s'attendent à ce que nous soulevions d'abord le problème de la légalité des procédures du gouvernement; deuxièmement, je crois que le public serait très déçu si nous mettions au rencart d'autres questions importantes qui soulèvent de grandes préoccupations dans le pays pour les étudier plus tard. Je crois que le public veut nous voir aller de l'avant. Je crois également qu'on estime en général que nous ne devons pas être restreints par le délai du 10 octobre pour la

## [Text]

the Committee, we have not given Canadians an adequate opportunity to ventilate their concerns on it, and if there is not some consensus reached as to the very pressing concerns of many people in the country about the government's proposals.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Beatty.

Before calling on Mr. Lachance, I should tell you that I have a motion by Senator Forsey, which he will move in due course, that paragraph 1 be amended by arranging the order of topics to read as follows: first, the procedure or process of constitutional reform; secondly, the relationship of the Queen, the Governor General and the Cabinet—that is a new addition to the list; thirdly, the principle of a second chamber; fourthly, the Charter of Human Rights; fifthly, the preamble and objectives of Bill C-60.

**Senator Forsey:** On a point of order, Mr. Chairman. I do not think that is precisely what I suggested. I am perfectly willing to modify my suggestion to accord with the views of Mr. Broadbent. I merely wanted to make it clear that, as far as this Senator is concerned, the question of the Upper House is some distance down on the list. I think there are much more important matters.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Forsey, I am terribly sorry. I thought this was your motion, but it is that of Mr. Gauthier of Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** No, no.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is it not?

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** No.

**Senator Forsey:** What I suggested was procedural process first; second, the Charter of Human Rights; third, the Queen, the Governor General and the Cabinet; and fourth, the Supreme Court. However, if somebody wants to put the second chamber in instead of the Charter of Human Rights, fine, I have no objection.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I thought I was reading this out as it was written by you or whomever is proposing it. Perhaps you can draft it for us and submit it to us.

**Senator Forsey:** If I may be allowed, I will remake the motion now: That it should be, first, the procedural process of constitutional reform; second, the principle of the second chamber, if Mr. Broadbent is so insistent on that; third, the Queen, the Governor General and the Cabinet; and fourth, the Supreme Court.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are you dropping the other two? The Charter and the preamble and objectives?

**Senator Forsey:** The preamble and objectives I think are of very minor importance in comparison to these other things, and the Charter is something on which I think in principle nearly everybody will agree, although there are questions about the drafting of certain parts of it.

## [Translation]

rédaction d'un rapport définitif sur tout aspect du projet de loi, si, de l'avis du comité, nous n'avons pas offert aux Canadiens toute l'occasion voulue pour exprimer leurs préoccupations et si nous ne parvenons pas à une certaine entente au sujet des préoccupations très réelles de nombreux habitants du pays quant aux propositions gouvernementales.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur Beatty.

Avant de céder la parole à M. Lachance, je dois vous dire que j'ai ici une motion du sénateur Forsey, que celui-ci présentera en temps opportun, voulant que le paragraphe 1 soit amendé en modifiant l'ordre des sujets de la façon suivante: d'abord, la procédure ou le processus de réforme constitutionnelle; deuxièmement, la relation qui existe entre la Reine, le gouverneur général et le Cabinet... Il s'agit d'une addition à la liste; troisièmement, le principe d'une seconde Chambre; quatrièmement, la Charte des droits de l'homme; cinquièmement, le préambule et les objectifs du Bill C-60.

**Le sénateur Forsey:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Ce n'est pas exactement ce que je proposais. Je suis parfaitement disposé à modifier ma proposition pour qu'elle concorde avec l'opinion de M. Broadbent. Je voulais simplement qu'il soit clair qu'en ce qui me concerne, la question de la Chambre haute figure assez bas sur la liste. J'estime en effet qu'il y a des questions beaucoup plus importantes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Forsey, je regrette infiniment. Je croyais qu'il s'agissait de votre motion, mais c'est celle de M. Gauthier, d'Ottawa-Vanier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Non, non.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce n'est pas le cas?

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Non.

**Le sénateur Forsey:** Je proposais que nous étudions d'abord la procédure; ensuite la Charte des droits de l'homme; troisièmement, la Reine, le gouverneur général et le Cabinet; et quatrièmement, la Cour suprême. Toutefois, si quelqu'un veut mettre la seconde Chambre au lieu de la Charte des droits de l'homme, c'est parfait, je n'ai aucune objection.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pensais avoir lu la motion telle que vous l'aviez écrite ou telle qu'écrite par la personne qui la propose. Peut-être pourriez-vous rédiger votre motion et la présenter.

**Le sénateur Forsey:** Si vous permettez, je reformule la motion tout de suite: que nous étudions d'abord, la procédure ou le processus de réforme constitutionnelle; deuxièmement, le principe d'une seconde Chambre, si M. Broadbent insiste; troisièmement, la Reine, le gouverneur général et le Cabinet, et, quatrièmement, la Cour suprême.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Et vous laissez tomber les deux autres? La Charte et le préambule et les objectifs?

**Le sénateur Forsey:** Le préambule et les objectifs sont à mon avis d'une importance très minime comparés aux autres sujets; dans le cas de la Charte, voilà un sujet que presque tout le monde acceptera en principe, bien que des questions se posent au sujet de la rédaction de certaines parties.

[Texte]

[Traduction]

• 1110

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That was precisely why the subcommittee felt that we should try to report on it, because it was in such universal agreement.

**Senator Forsey:** Well, of course, it would be very nice for the government if first the Committee came down with a report approving parts of the thing and then left all controversial matters till later, but I do not think it would be very satisfactory from the point of view of the country.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, might I ask Senator Forsey if he thinks that on the Charter of Rights and Freedoms everybody will be in agreement why he does not suggest that we report on it?

**Senator Forsey:** Well, I think other things are more urgent, that is why, and because I think without that without much difficulty . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Excuse me, I think here we are getting into substantive debate and I should follow the regular list. However I thought we should have notice of Senator Forsey's motion as soon as possible so people would know what was coming up.

Monsieur Lachance, vous avez la parole.

**M. Lachance:** Merci, monsieur le président.

Bien que je m'associe à ceux de mes collègues, y compris le sénateur Forsey, (une fois n'est pas coutume, qui ont exprimé des réserves à l'égard des priorités suggérées par le sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure au paragraphe 1 en ce qui concerne les sujets sur lesquels nous devrions présenter un rapport à la Chambre le 10 octobre, je pense qu'il est dangeux de s'engager maintenant à faire une énonciation des différents sujets qui, les uns ou les autres, ont plus ou moins d'importance.

Comme vous l'avez dit vous-même, monsieur le président, il s'agit là d'une question individuelle pour chacun des membres de ce comité et je crois personnellement qu'il faudrait plutôt essayer de laisser au comité le plus de latitude possible dans la façon dont il entend entamer ses travaux. Nous avons à peine commencé aujourd'hui et déjà, nous pouvons voir les directions à hue et à dia que les membres de ce comité entendent prendre, ce qui est leur droit le plus strict, évidemment, mais qui devrait être fait plus tard au cours de nos délibérations. Pour ma part, je ne partage pas l'opinion du sénateur Lang qui disait qu'il fallait d'abord décider de la constitutionnalité du Bill C-60 avant d'entamer la discussion puisqu'à mon sens, cet argument est absolument non pertinent. D'ailleurs, le comité du Sénat, à ma connaissance, a déjà commencé à discuter de la question et si c'est bon pour le Sénat, c'est sûrement bon pour les comités mixtes puisque la Chambre des communes a quand même le droit de discuter des questions constitutionnelles et des questions institutionnelles. Alors, bien que je ne pense pas que cet argument soit pertinent, je pense quand même que le comité doit s'engager à étudier tous les aspects pertinents à la réforme constitutionnelle et garder pour un peu plus tard l'énonciation des sujets qui auront fait l'objet d'un consensus

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est justement pourquoi les membres du sous-comité étaient d'avis que nous devrions en parler dans notre rapport, parce que l'entente à ce sujet est universelle.

**Le sénateur Forsey:** Évidemment, ce serait très bien pour approuver certaines parties et laissait à plus tard tous les sujets controversés, mais je ne crois pas que ce soit très satisfaisant pour les citoyens.

**M. Breau:** Monsieur le président, puis-je demander au sénateur Forsey, pourquoi, s'il croit que tous seront d'accord avec la charte des droits de la personne, il ne propose pas que nous en parlions dans notre rapport?

**Le sénateur Forsey:** Je crois que d'autres questions sont plus urgentes; parce que je crois que sans cela, sans grande difficulté, . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi, nous passons je crois au débat sur le fond et je crois que nous devrions suivre la liste. Toutefois, je voulais vous donner avis de la motion du sénateur Forsey le plus tôt possible de façon à ce que vous sachiez à quoi vous attendre.

Mr. Lachance, you have the floor.

**Mr. Lachance:** Thank you, Mr. Chairman.

Though I subscribe to the views of some of my colleagues, including Senator Forsey, (it may never happen again), who have expressed doubts as to the priorities suggested by the Subcommittee on Agenda and Procedure in paragraph 1 with regard to the topics we should report on to the House on October 10, I feel it would be dangerous to single out now the different topics which are of greater or smaller importance.

As you said yourself, Mr. Chairman, these matters are of saying importance for each member of the Committee and I, personally, feel that we should try to give the Committee the greatest possible latitude in the way it will undertake its study. We just started today and we can already see the many directions that the members of the Committee want to take which, of course, is their right, but this should only come up later, during our proceedings. As far as I am concerned, I do not share the opinion of Senator Lang who said he felt that we first had to decide on the constitutionality of Bill C-60 before getting into the debate, as I feel this argument is quite irrelevant. As a matter of fact, the Senate Committee, as far as I know, has already started to debate the question and if it is good enough for the Senate, surely it must be good enough for the joint committee since the House of Commons has, of course, the right to discuss constitutional and institutional matters. Although I do not consider the argument to be relevant, I do think that the Committee should start studying all relevant aspects of the constitutional reform and wait until later to list the topics which have gained consensus and which, after sufficient discussion, can be put into a report.



## [Text]

ou qui pourront, parce qu'on en aura discuté suffisamment, faire l'objet d'un rapport.

Pour ma part, je répugne un peu à m'engager immédiatement dans une voie qui me lierait les mains, du moins pour ce premier rapport qui sera sans doute le plus important puisqu'il sera tout probablement le seul que nous pourrions faire pendant cette session.

Je propose donc, monsieur le président, puisque moi aussi je pense que la question de procédure est importante et ne peut pas être laissée de côté, du moins dans ce premier rapport, de résoudre ce petit problème que nous avons exprimé, plusieurs d'entre nous, en supprimant simplement deux mots du rapport présenté par le sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure et ces deux mots sont «si possible», «if possible». De cette façon, les cinq sujets qui ont été énoncés dans ce paragraphe 1 pourront faire l'objet éventuellement d'un rapport sans qu'il ne soit question de priorités, ce qui, à mon sens, est futile à ce stade-ci de nos discussions.

Je propose donc, monsieur le président, si vous me le permettez, que nous radiions les mots «si possible» à la sixième ligne du paragraphe 1 du rapport du sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, I think we should just eliminate that whole line.

**M. Breau:** On pourrait peut-être ajouter un autre sujet qui est...

The Queen, the Governor General and the Cabinet.

**An hon. Member:** And the Supreme Court.

**Mr. Breau:** And the Supreme Court.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That will be a matter for discussion when we come to deal with the amendments as to changes we would like to make.

**M. Lachance:** Monsieur le président, avez-vous besoin d'une motion écrite ou si vous vous contentez de...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that would be a good idea, Mr. Lachance. I guess we will have to give priority to Senator Forsey's motion, although perhaps there is some way in which we could combine one as an amendment to the other, or something of that kind.

Next is Senator Flynn.

**Sénateur Flynn:** Monsieur le président, je voudrais dire que lorsque nous avons débattu cette question au sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure, il avait été souligné que nous aurions très probablement de la difficulté à présenter un rapport...

Je crois que le

Joint Committee should try to present a report, but should not say now that we are going to present a report.

Je pense que c'est là l'essence de la discussion au sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, Senator Flynn is quite right on that. It would probably more accurately reflect our discussion if we said that the Joint Committee

## [Translation]

Personally, I hesitate somewhat to adopt immediately a procedure which will tie my hands, at least as far as the first report is concerned, since it will probably be the most important and most probably the only one which we will have the time to put together during this session.

I, therefore, suggest, Mr. Chairman, since I also think that the question of procedure is an important one and must not be left aside, at least not in this first report, to solve this small problem which some of us have mentioned by simply striking out two words in the report put together by the Subcommittee on Agenda and Procedure and these two words are "if possible". In this way, the five topics listed in paragraph 1 could become part of a report without there being any question of priorities, which, at this time in our discussions, would be futile.

I, therefore, move, Mr. Chairman, with your permission, that we strike out the words "if possible" on line six of paragraph 1 of the report of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, je crois que nous devrions tout simplement supprimer toute la ligne.

**Mr. Breau:** We could perhaps add another topic...

la Reine, le Gouverneur général et le Cabinet.

**Une voix:** Et la Cour suprême.

**M. Breau:** Et la Cour suprême.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions en discuter lorsque nous traiterons des amendements que nous aimerions apporter.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, do you need a written motion or are you ready to accept...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que ce serait là une excellente idée, monsieur Lachance. Je pense qu'il faut donner la priorité à la motion du sénateur Forsey, bien que nous puissions peut-être faire de l'une des motions un amendement à l'autre, à moins qu'il n'y ait une autre solution.

La parole est maintenant au sénateur Flynn.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I would like to say that when we discussed that question at the Subcommittee on Agenda and Procedure, it was indicated that it might very likely be difficult for us to submit a report...

I believe that the...

le Comité mixte devrait essayer de présenter un rapport, sans pour autant dire dès maintenant que nous allons en présenter un.

I believe that was the substance of the discussion in the Subcommittee on Agenda and Procedure.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En effet, le sénateur Flynn a tout à fait raison. Si nous voulons traduire exactement l'essence de notre discussion, il serait probablement préférable

*[Texte]*

should attempt to present a report, or should aim at presenting a report.

**Sénateur Flynn:** Deuxièmement, je veux appuyer le sénateur Lang et aussi, je crois M. Broadbent, au sujet de la priorité qu'il faut donner à la procédure ou à la méthode qui est incluse dans le Bill C-60 concernant la mise en vigueur de ce projet de réforme constitutionnelle. Je crois que c'est essentiel.

Si nous en venions à la conclusion, après l'examen de cette question, que le gouvernement ne peut vraiment pas procéder de la façon qu'il a suggérée, à ce moment-là, on pourra faire un rapport seulement sur cette question et retourner chez nous.

M. Breaux suggère que le Bill C-60 n'est pas mentionné dans les termes de l'ordre de renvoi. Le Bill C-60, c'est la dernière proposition du gouvernement et la procédure est incluse dans le bill. C'est pourquoi je crois que nous devons donner priorité à cela.

Pour éviter les discussions à savoir quelles sont les autres priorités, on pourrait dire simplement que le comité conjoint tentera de présenter un rapport au Parlement d'ici le 10 octobre sur les sujets qu'il aura étudiés, mais principalement sur la procédure et la méthode de réforme constitutionnelle incluse dans le Bill C-60.

Je pense qu'on en aura bien assez si on est capable de faire cela, surtout que des mémoires seront présentés le 2 octobre. On va avoir une semaine. A moins de dire à l'avance qu'on ne s'occupera pas de tous ces mémoires-là, et qu'on va préparer un rapport d'avance, si on veut considérer ces rapports qui nous viendront aussi tard que le 2 octobre, nous ne serons pas capables de faire beaucoup plus que de dire ce que nous pensons de la procédure et de la méthode de réforme constitutionnelle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci sénateur Flynn.

Before proceeding with Mr. Gauthier, perhaps I might just exercise Chairmanship functions for a moment and say that we may possibly have a basis for some general agreement here. I would ask those who are considering motions to discuss this, Senator Forsey and Mr. Lachance, in particular. It may be that on the basis of what I have been hearing, if we left out the intervening line, as Mr. Lachance suggests, and not attempt to prioritize the contents of the list—if some want to do that there would be no reason why we could not do that, but it might be simpler if we did not do that—and add the one or two other matters that some, such as Senator Forsey, want to see added, we could have a general agreement on the subjects with which we might attempt to proceed.

However, we have other speakers on the list and I just wanted to make that as a suggestion for people to contemplate in the meantime.

**Mr. Gauthier** is next.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Lachance pour dire que si on enlève cette phrase-là, on va peut-être régler bien des problèmes. Personnellement, je pense que ceux qui sont autour de la table ont tous leurs priorités et qu'il faut tout de même maintenir un

*[Traduction]*

de dire que le Comité mixte devrait tenter de présenter un rapport, ou devrait viser à en présenter un.

**Senator Flynn:** Secondly, I would like to support Senator Lang and also Mr. Broadbent, I believe, concerning the priority that must be given to the procedural method set out in Bill C-60 for the implementation of that bill on constitutional reform. I believe it is essential.

Should we, after studying this question, come to the conclusion that the government cannot really proceed in the manner suggested, then we could submit a report on that matter only and go home.

Mr. Breaux is suggesting that Bill C-60 is not specifically mentioned in our terms of reference. Bill C-60 is the last government proposal and the procedure is included in that bill. This is why I feel that we must give it the highest priority.

In order to avoid discussions on what the other priorities are, we could simply say that the Joint Committee will attempt to table a report in Parliament before October 10 on the matters studied up to that date, but mainly on the procedure and method described in Bill C-60 for constitutional reform.

I think that if we can do that, we will have done a lot, especially since briefs will be presented on October 2. That will give us only one week. If we want to take into account the briefs that will come as late as October 2, we will not be able to do more than say that we think that the procedure and method proposed for constitutional reform, unless we say, beforehand, that we will not take all these briefs into account and that we will prepare a report in advance.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Flynn.

Avant de donner la parole à M. Gauthier, je pourrais peut-être mentionner, en tant que président, que nous avons peut-être là les prémisses d'un accord général. Je demanderais à ceux qui étudient les motions d'en discuter, et plus particulièrement celle du sénateur Forsey et celle de M. Lachance. Peut-être que si nous biffions la ligne du milieu, comme le suggère M. Lachance, et si nous ne tentions pas d'accorder une priorité à chacun des éléments de la liste... si certains veulent le faire je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas possible, mais il serait peut-être plus simple de ne pas le faire... et si nous ajoutions ces autres éléments suggérés par le sénateur Forsey, nous pourrions peut-être en arriver à un consensus sur les sujets que nous pourrions tenter de régler.

Cependant, il y a d'autres membres du Comité qui ont demandé la parole et je voulais simplement vous faire part de cette idée afin que vous puissiez y réfléchir.

La parole est maintenant à M. Gauthier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mr. Chairman, I agree with Mr. Lachance when he says that if we remove that sentence, we may be able to solve a lot of problems. Personally, I believe that all of us around the table have our own priorities and that we must maintain some order if we want to accomplish the

*[Text]*

certain ordre pour pouvoir accomplir le travail pour lequel le comité a été mandaté.

Monsieur le président, ce que je dis est basé sur un peu d'expérience, pas longtemps, mais six ans d'expérience à étudier des projets de loi comme celui-ci. Je reviens à ce que M. Breau a dit. Il a noté que dans l'ordre de renvoi, le Bill C-60 n'est pas mentionné. Actuellement, on a devant nous un document qui s'appelle le Bill C-60 et on n'en a pas d'autres, à ce que je sache. Est-ce qu'il y a d'autres documents devant nous qui ont été présentés par d'autres personnes?

• 1120

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lalonde showed the document last week on the amending formula.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Toujours du gouvernement.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Oui, toujours du gouvernement.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mais c'est un autre document. Très bien. Mais nous ne l'avons pas encore reçu, nous, officiellement. Est-ce qu'il a été distribué, ce document-là?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is officially before the Committee as soon as it is issued and it is in the process of being distributed to members.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Merci.

De toute façon, monsieur le président, le Comité, d'après moi, doit s'occuper d'abord du préambule et des objectifs généraux du projet de loi, c'est-à-dire des modifications nouvelles qu'apporte le projet de loi C-60. À ce moment-là, je pense bien que tout est ouvert, que ce soit la question de la Reine ou du gouverneur général, celle de la deuxième Chambre ou de la Charte ou d'autres questions. Tout est ouvert jusqu'à ce qu'on ait abordé des sujets plus précis.

Moi, personnellement, j'aime beaucoup l'idée de M. Breau qui veut que l'on fasse d'abord l'étude du préambule et de la Charte des droits de l'homme. Mais c'est une question personnelle pour moi. Je pense qu'il est nécessaire de suivre la recommandation de M. Lachance d'éliminer l'expression «et, si possible traitant des sujets suivants» et peut-être d'attribuer des priorités aux sujets. Personnellement, je préférerais qu'on passe au préambule, qu'on fasse une discussion générale sur la question et qu'ensuite on attribue des priorités aux articles, comme le comité le voudra bien.

Je pense qu'il est important que nous nous occupions des nouvelles parties d'abord, des choses qui ne sont pas dans la constitution actuelle pour pouvoir vraiment les roder avant de passer aux institutions qui semblent préoccuper bien des membres ici aujourd'hui, que ce soit le Sénat ou la deuxième Chambre, la Reine ou le gouverneur général. Il y a dans ce projet de loi-là des choses nouvelles qui m'intéressent énormément et qui intéressent beaucoup les Canadiens. J'aimerais voir la Charte des droits de l'homme discutée ouvertement.

S'il n'y a pas beaucoup de débats, tant mieux. Mais s'il y en a, qu'on en finisse et qu'on passe à d'autres choses. Il y a une

*[Translation]*

task for which the Committee has received an order of reference.

Mr. Chairman, what I say is based on some experience, however short, but for the past six years I have studied bills such as this one. To come back to what Mr. Breau said, he indicated that in our order or reference Bill C-60 is not mentioned. Right now, we have before us a document entitled Bill C-60 and no other documents, as far as I know. Do we have before us any other documents submitted by other persons?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** M. Lalonde a montré la semaine dernière le document sur la formule d'amendement.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** It is still a government paper.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** But it is a different document. Very well, but we have not received it yet, officially. Has this document been circulated?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il est officiellement déposé au Comité dès qu'il est publié et l'on est en train de le distribuer aux membres du Comité.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Thank you.

Anyway, Mr. Chairman, I feel that the Committee must first deal with the preamble and the general objectives of this bill, namely the new amendments proposed in this Bill. In that case I feel that any matter is open for discussion, be it the question of the Queen, the Governor General, the Second House, or the Charter, or any other subject. Everything is open for discussion until we raise more specific subjects.

Personally, I like very much the suggestion made by Mr. Breau who wants to study first the preamble and the Canadian Bill of Rights. But it is a personal question for me. I think we must follow Mr. Lachance's recommendation to delete the words "and if possible, dealing with the following subjects" and maybe to set priorities amongst the various subjects. I would personally prefer to have first a general discussion on the preamble and then to set priorities for the various items, according to the wishes of the members of this Committee.

I think it is important for us to deal with the new elements first, namely the items which do not appear in the present Constitution, in order to really get acquainted with them before proceeding to the institutions which seem to preoccupy several members here today, namely the Senate or Second House, the Queen or the Governor General. This bill contains new elements which are of considerable interest to me and to a lot of Canadians. I would like to see the Canadian Charter of Rights discussed openly.

It is all for the best if the debates are not numerous. But if there is some discussion, let us proceed in order to go to other



[Texte]

foule de sujets ici, monsieur le président, qui m'intéressent, qui sont nouveaux et qui ne sont pas dans la constitution actuelle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Gauthier.

Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. While I find myself in complete agreement with those who have said that it would seem important for the Committee to address itself, as soon as possible, to the whole question of the viability, the validity, of the procedure of constitutional reforms suggested by the government, it would seem to me that any attempt to go beyond that in setting priorities amongst the many components of the bill would be useless at this time.

My impression of the meetings that have already been held by another committee on this subject is that if any one thing has become obvious in those discussions it is that nobody is likely to predict with any assurance of the validity the order of priority that will become the final consensus of discussion in any group. Many different views have already been put forward as to which are the items of most priority. There are those who say, for example, that the bill of human rights should not be in the constitution. Eminent authorities have suggested this, I am not saying that I agree with that. There are those who say the question of the monarchy should not be discussed in a Canadian constitution. I am not saying I agree with that.

Surely, it is not necessary for this Committee, at this time, to decide that will be in an interim report that it will make at some future date. Surely, the sensible thing to do is merely to state that the Committee will make a report on October 10 to Parliament. That would only seem to be logical. The terms of reference come from Parliament, Parliament will be sitting on October 10, so it would seem logical and courteous for this Committee to make an interim report to tell Parliament what it has done in response to its mandate, and to leave it at that. Surely, in time, in the weeks ahead in the many meetings we have, we will find out what should be in that interim report, what we are ready to put into it, what we think we should report to Parliament. Not necessarily a conclusion. There has been an inference in the discussion that this Committee might reach a final conclusion on one or other of the so-called priority items. It seems to me you cannot reach a conclusion on any of them without reaching a general conclusion on what should be in Bill C-60 or its successor if this procedure is followed by the government in the useful attempt, and it is a useful attempt, to amend the Constitution. I would therefore suggest to those who have indicated motions they might put at this time that they might consider a simpler one merely saying that the Joint Committee make an interim report to Parliament on October 10.

[Traduction]

matters. There is a host of new items here which are of great interest to me, Mr. Chairman, items which do not appear in the present constitution.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Gauthier.

Le sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis tout à fait d'accord avec ceux qui jugent important que le Comité s'attaque le plus tôt possible à la question de la viabilité ou de la validité de la procédure de réforme constitutionnelle suggérée par le gouvernement, mais il me semble qu'il serait inutile à l'heure actuelle de tenter d'aller plus loin en fixant des priorités aux nombreux éléments du projet de loi.

D'après ce que j'ai pu déduire des autres réunions tenues par un autre comité sur cette question, il est absolument évident que personne ne peut prédire avec quelque degré de certitude l'ordre de priorité qui ressortira du consensus finalement atteint à la suite des débats au sein d'un groupe. On a déjà entendu plusieurs opinions différentes quant aux points auxquels il faut accorder la plus grande priorité. Certains disent, par exemple, que la Déclaration des droits de l'homme ne devrait pas figurer dans la Constitution. C'est l'opinion exprimée par des personnes éminentes et je ne dis pas que je la partage. D'autres sont d'avis que la question de la monarchie ne devrait pas faire partie de la Constitution canadienne. Je ne dis pas non plus que je suis d'accord à ce sujet.

Il n'est certainement pas nécessaire que le Comité décide dès maintenant de ce que contiendra le rapport intérimaire qu'il présentera à une date ultérieure. La chose raisonnable à faire est certainement de dire simplement que le comité présentera un rapport au Parlement le 10 octobre. C'est la logique même. Notre mandat nous vient du Parlement, et celui-ci se réunira le 10 octobre, aussi semblerait-il logique et courtois de la part du Comité de présenter un rapport intérimaire afin de dire au Parlement ce qu'il a fait dans le cadre de son mandat. Au cours des nombreuses réunions que nous tiendrons pendant les semaines à venir, nous allons certainement découvrir ce que nous devrions inclure dans ce rapport intérimaire, ce que nous serons prêts à y mettre, ce que nous pensons devoir rapporter au Parlement. Il n'y aura pas nécessairement de conclusions. On a semblé suggérer que le Comité pourrait peut-être en venir à une conclusion définitive sur l'un ou l'autre des sujets prétendus prioritaires. Il me semble qu'on ne peut tirer de conclusion sur aucun d'entre eux sans obtenir de conclusion générale sur ce que devrait contenir le Bill C-60 ou son remplaçant si le gouvernement réussit à donner suite à ce projet de modifier la constitution. Je proposerais donc à ceux qui ont manifesté l'intention de présenter des motions, de songer à une motion plus simple qui dirait simplement que le comité mixte fera un rapport intérimaire au Parlement le 10 octobre.

[Text]

**Senator Grosart:** Endeavour to, if you like. That it be the objective to make an interim report to Parliament on or immediately after October 10 of this year.

The question has been raised about the Senate as a possible priority. I notice that the phrase used here is

“the principle of a Second Chamber”.

I am not sure what that means, but it was indicated to me that this is a limiting phrase, the intention of which is that the Committee would merely say, Do we think in a confederation, in this particular confederation, there should be a second chamber. That is a very interesting approach, but an impossible one, if the intent is to limit it to that. There is no way, in any discussion I have heard, that you can reach a conclusion in Canada on the principle of a second chamber without deciding what kind of second chamber it has been or what kind of second chamber it should be. I am not opposed in any way to having this second chamber discussed and a decision reached by this Committee as soon as possible. I am not arguing that point. I merely say that if it is the intent to limit the report to the principle of yes or no, should there be a second chamber, the discussion will go far, far beyond that limitation—if the intent was to make that limitation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Grosart.

**Mr. Broadbent:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Broadbent.

**Mr. Broadbent:** I think Senator Grosart has made a very useful suggestion that could expedite the work of this Committee.

**An hon. Member:** Hear, hear!

**Mr. Broadbent:** As I understand it, he said we would strike out all the substantive matters in terms of reaching any priority now and just say we are going to attempt to make a report on October 10. If we accept his recommendation now, Mr. Chairman, it means we could go on to the rest of this report anyway and make decisions on that. When we get around to discussing the matters, we can begin with topic 1 and make the decision then on what we should begin with. I think he has made a useful suggestion that could save us a lot of time if we agree to it.

**An hon. Member:** Hear, hear!

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would it be generally agreed, that I read that the Joint Committee present an interim report to Parliament on October 10, 1978?

**An hon. Member:** Endeavour to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. Endeavour to present an interim report to Parliament on October 10, 1978.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

[Translation]

**Le sénateur Grosart:** Tentera de, si vous préférez. Que nous ayons pour objectif de présenter un rapport intérimaire au Parlement le 10 octobre de cette année ou le plus tôt possible après cette date.

On a proposé d'accorder la priorité à la question du Sénat. Je remarque qu'on a utilisé l'expression:

Le principe d'une seconde Chambre.

Je ne suis pas certain de ce que l'on entend par là, mais on m'a dit que c'était une expression limitative visant à permettre au comité de simplement se demander si dans une confédération, et en particulier dans la confédération proposée, il devrait y avoir une seconde Chambre. Voilà une idée très intéressante, mais impossible à réaliser, si l'on a l'intention de restreindre la question à ce point. D'après tous les débats que j'ai entendus, il est impossible qu'on puisse en arriver à une conclusion au Canada en ce qui concerne le principe d'une seconde Chambre, sans étudier quel genre de seconde Chambre existait jusqu'ici ou quel genre de seconde Chambre il conviendrait d'instituer. Je ne m'oppose aucunement à ce que l'on discute de la question de la seconde Chambre et que le comité en vienne à une décision le plus tôt possible. Là n'est pas la question. Je dis simplement que si l'on a l'intention de dire seulement dans le rapport s'il doit y avoir une seconde Chambre ou non, le débat ira bien plus loin que cette limite... si l'on avait vraiment l'intention d'imposer une telle limite.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, sénateur Grosart.

**M. Broadbent:** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Broadbent.

**M. Broadbent:** Je pense que la suggestion du sénateur Grosart pourrait aider le comité à progresser plus rapidement dans la tâche qui lui est confiée.

**Une voix:** Bravo, bravo!

**M. Broadbent:** Si j'ai bien compris, nous bifferions la partie qui nous demande de fixer dès maintenant une priorité aux questions de fonds et nous dirions simplement que nous allons tenter de présenter un rapport le 10 octobre. Si nous acceptons cette recommandation maintenant, monsieur le président, nous pourrions continuer l'étude du rapport et prendre ensuite une décision. Lorsque nous en viendrons à discuter des questions de fond, nous pourrions commencer par le sujet numéro 1, qui est de décider par quoi nous devrions commencer. Je pense que la suggestion formulée par le sénateur pourrait nous faire épargner bien du temps, si nous l'acceptons.

**Une voix:** Bravo, bravo!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Seriez-vous tous d'accord pour que nous disions que le Comité mixte présentera un rapport intérimaire au Parlement le 10 octobre 1978?

**Une voix:** Tentera de.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Tentera de présenter un rapport intérimaire au Parlement le 10 octobre 1978.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie.

*[Texte]*

**Mr. Lawrence:** Do some of us still have the opportunity of speaking on this matter?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Mr. Lawrence is next, in any event.

**Mr. Lawrence:** Oh, all right.

To me, Mr. Chairman, the matter was crystallized a little earlier by Mr. Breau's very sincere and heartfelt plea—in the latter part of his contribution anyway—that in his mind, for instance, he thought basic human rights to be far more important than many of the other things that have been discussed. Some of us may agree with him and some of us may not agree, but, as I say, the matter in my mind was crystallized.

I really think what I am arguing for is an addition to the list of topics that should be discussed before we get on to some of these individual matters. The matter has crystallized in my mind in that I am not sure basic human rights is a matter exclusively within the federal Parliament of Canada. I think it is one of the very real gaps in this discussion, unless it was included in Senator Forsey's idea of the subject matter when we discussed the procedure and process of constitutional reform. I for one would like to have some type of expert testimony at the very beginning, or near the very beginning of our discussions, in relation to the division of powers in this country. I am not trying to restrict anything, but I am not too sure that we have the mandate to come up with a recommendation to the federal Parliament on a matter that is outside the exclusive jurisdiction of the federal Parliament. I think that the question of the division of powers and the constitutional jurisdiction of the sovereign governments in this country is a subject matter that should be discussed at the very beginning, or near the very beginning in any event, perhaps after the procedure in process.

• 1130

If Senator Forsey's idea that the procedure and process of constitutional reform would include a discussion of the division of powers in this country, then fine and dandy, and I am quite content. But I would like to get that on the record and I would like to have it accepted by the Committee as a whole before we start discussing the various individual subjects of constitutional reform such as the Supreme Court, such as basic human rights and such as the Monarchy and the Head of State and the Senate in the country. If need be, if it is not accepted, if there is not a consensus that procedure and process of constitutional reform also include a discussion and testimony before us of the division of powers and constitutional jurisdiction in this country—as I say, if that is not a consensus that it be included, then I, for one, would like to see it added to the list.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The problem is that there is no list at the moment. The Committee has unanimously agreed to vary one so as not to have a list, but perhaps when we come to the witnesses—and I think Mr. Beatty made a similar point earlier, Mr. Lawrence—you might wish to suggest particular witnesses you would like to hear and who would focus this question. I hope we will not now get into further

*[Traduction]*

**M. Lawrence:** Est-ce qu'il nous est encore possible de prendre la parole à ce propos?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Certainement. La parole est maintenant à M. Lawrence de toute manière.

**M. Lawrence:** Très bien.

Pour moi, monsieur le président, la question a été réglée un peu plus tôt lorsque M. Breau a dit bien sincèrement et du fond du coeur... du moins dans la dernière partie de son exposé... que, selon lui, les droits fondamentaux de la personne étaient beaucoup plus importants que bien d'autres sujets déjà abordés. Certains peuvent être d'accord avec lui alors que d'autres ne le sont peut-être pas, mais comme je l'ai dit, la question était ainsi réglée pour moi.

Je crois que ce que je voudrais vraiment, c'est que l'on ajoute quelque chose à la liste des sujets à discuter, avant de passer à certaines questions particulières. J'en suis venu à penser qu'il n'est peut-être pas certain que les droits fondamentaux de la personne relèvent exclusivement de la compétence du Parlement fédéral du Canada. Je pense que c'est l'une des principales failles de ce débat, à moins que le sénateur Forsey y ait songé lorsqu'il a présenté son idée sur la question, en parlant de la procédure et de la méthode de réforme constitutionnelle. Personnellement, j'aimerais que nous entendions des spécialistes dès le départ, ou du moins immédiatement après le début de nos débats, en ce qui concerne la répartition des pouvoirs dans ce pays. Je ne veux pas restreindre quoi que ce soit, mais je ne suis pas sûr que nous ayions le mandat de présenter au Parlement fédéral des recommandations sur une question qui ne relève pas exclusivement de lui. J'estime que la répartition des pouvoirs et la juridiction constitutionnelle des gouvernements souverains de ce pays sont des sujets qui doivent être discutés dès le départ, ou peu après, disons à la suite des procédures en cause.

Si l'idée du sénateur Forsey voulant que la procédure et le processus de réforme constitutionnelle incluent une discussion sur la répartition des pouvoirs au pays est retenue, c'est bien. Je tiens cependant à ce qu'il y ait quelque chose au compte rendu et je veux que le Comité dans son ensemble en accepte l'idée, avant que ne soient abordés les autres aspects de cette réforme constitutionnelle au niveau de la Cour suprême, des droits humains fondamentaux, de la monarchie, du Chef de l'État et du Sénat. Si l'idée n'est pas acceptée, s'il n'y a pas de consensus à ce sujet, à savoir que la procédure et le processus de réforme constitutionnelle doivent inclure des débats et des témoignages sur la répartition des pouvoirs et la juridiction constitutionnelle au pays, je veux au moins que le sujet soit ajouté à la liste.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le problème est qu'il n'y a actuellement pas de liste. Le Comité a été unanime pour dire qu'il ne devait pas y avoir de liste. Cependant, lorsqu'il sera question des témoins, je pense que M. Beatty y a fait allusion plus tôt, vous pourrez, si vous le désirez, monsieur Lawrence, proposer des témoins qui traiteront de cette question. J'espère qu'il n'y aura pas d'autres interventions sur une question que



*[Text]*

discussion on what we have agreed we will not discuss. Mr. Colletette, on a point of order.

**Mr. Colletette:** Mr. Chairman, I did not really want to interrupt Mr. Lawrence so I let him have his say. But I completely concur with what you said. We have agreed to expedite the matter and I think we should proceed to item No. 2 on the subcommittee report so that we can get most of these items on the way. Now if, as you so rightly suggested, someone wants to bring it up under Section 9 or 10, or add another section about the prioritization then perhaps we should leave it until that time, but I think at the moment we should proceed immediately to No. 2 to expedite the business.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I proceed then?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The next one that I notice the contribution for is Mr. Caccia on No. 4. Is there anything before that? Yes, Mr. Gauthier.

**M. Gauthier (Roberval):** Je voudrais dire quelques mots sur le rapport présenté par le sous-comité. A l'article 1, on dit que nous allons discuter d'abord de la Charte des droits de l'homme. Il est bien entendu que pour nous, la Charte des droits de l'homme doit faire partie de toute constitution. Il me semble qu'il ne doit pas y avoir de discussion là-dessus.

Maintenant, il y a la question du temps alloué au comité pour présenter un mémoire. Je pense que M. Broadbent, tout à l'heure, nous a proposé un mémoire temporaire. Je pense que nous n'aurons certainement pas le temps de présenter un mémoire final sur le travail qu'on nous propose pour ces six semaines-là. Je crains une chose, et je pense que plusieurs membres du comité craignent la même chose. Je crains que le travail que nous allons faire n'aboutisse à pas grand-chose si nous ne parvenons pas avant la deuxième phase à nous entendre sur les compétences des provinces, sur la redistribution des pouvoirs.

C'est pour cela qu'on nous dit que le gouvernement du Canada va traiter des sujets de sa compétence. Très bien. Il va traiter des sujets de sa compétence, mais sans même consulter aucune des provinces. Si toutes les provinces se disaient la même chose pour ce qui est de leurs domaines de compétence, si elles ne consultaient pas le fédéral, cela ferait un drôle de pays. C'est pour cela que je dis que ce que nous faisons aujourd'hui, c'est très dangereux. L'étude que nous faisons, c'est très dangereux. Je prétends qu'on touche à des sujets un peu secondaires, comme le principe de la seconde Chambre. Cela, pour moi, c'est très secondaire, parce que ce qui intéresse les gens du Canada aujourd'hui, ce qui intéresse le pays, c'est de savoir à qui, où va aller le pouvoir.

Est-ce que le pouvoir va rester entre les mains du fédéral exclusivement, ou est-ce que les provinces auront encore certains pouvoirs? Je crois que nous sommes actuellement en train de rééditer le processus de réforme qu'on avait proposé avec la charte de Victoria et qui a abouti à un cul-de-sac.

Je crains que notre travail d'aujourd'hui n'aboutisse à un cul-de-sac quand on en viendra à la deuxième phase. C'est cela qui nous attend. On aura fait tous ces efforts, toutes ces

*[Translation]*

nous sommes convenus de ne pas discuter. M. Colletette invoque le Règlement.

**M. Colletette:** Monsieur le président, je n'ai pas voulu interrompre M. Lawrence. Je vais donc le laisser parler. Je suis néanmoins entièrement d'accord avec ce que vous venez de dire. Nous sommes convenus de procéder rapidement et c'est pourquoi je propose que nous passions au deuxième article du rapport du sous-comité, afin de gagner le plus de temps possible. Si quelqu'un a quelque chose à dire au sujet des priorités, il peut, comme vous l'avez proposé, intervenir à l'article 9 ou 10. Pour l'instant, je pense qu'il faut passer à l'article suivant.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je continue?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le suivant à prendre la parole est M. Caccia au sujet de l'article 4. Il n'y a rien avant? Monsieur Gauthier.

**Mr. Gauthier (Roberval):** I would like to say a few words on the subcommittee's report. Under item 1, it is stated that we will first discuss the Charter on Human Rights. Of course, we agree that the Charter on Human Rights has to be a part of any constitution. It seems to me there is no discussion on that.

Now there is a question of the deadline imposed to the Committee for the tabling of this report. Mr. Broadbent earlier alluded to a preliminary report. Frankly I do not think that we will have the time to present a final report on the work we have to do in six weeks. I fear one thing, and I have the feeling many Committee members have this fear that our work will not amount to much if we cannot agree on the jurisdiction of the provinces, on the distribution of powers before the second stage.

We are being told that the government of Canada will deal with the questions under its jurisdiction. They will but without consulting any of the provinces. If all the provinces acted in the same way in their fields of jurisdiction, if they did not consult with the federal government, we would have a very odd situation in the country. This is why I am saying that what we are doing today is dangerous. The exercise in which we are entering is very dangerous. I feel that we are dealing with subjects of minor importance such as the other House. For me, it is of minor importance. I think that the Canadian people are interested in knowing who is going to exercise the power.

Will the power rest in the hands of the federal government exclusively or will the provinces be able to continue to exercise some of them? I feel that we are trying to start the reform process which gave us the chart of Victoria and which resulted eventually in a stand-off.

I fear our work today will result in the same stand-off when we come to the second stage. This is what we can expect. We will have made all these efforts, we will have held all these

*[Texte]*

discussions pour rien parce qu'on aura commencé par la fin. On oublie qu'une confédération, ce n'est pas simplement le gouvernement fédéral, ce sont toutes les provinces du Canada. Ce sont toutes les provinces du Canada qui auront leur mot à dire au sujet du Sénat comme elles ont leur mot à dire partout aussi. Elles doivent être consultées. Je pense que si on discute ces questions sans s'assurer d'abord que les provinces vont être respectées dans leurs domaines de compétence, leurs pouvoirs de taxation et leurs pouvoirs d'administration, tout le travail fait aujourd'hui pourra être détruit complètement lors de l'étude de la deuxième phase. C'est la crainte que je veux exprimer aujourd'hui devant le Comité. C'est ce que je voulais mentionner et je pense que c'est ce qui va arriver.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Gauthier.

Je pense que c'est une question qui peut faire l'objet d'un débat, mais vous pourrez discuter cette question cet après-midi avec le ministre, peut-être.

**Mr. Collette:** On a point of order, Mr. Chairman, I do not like to be sticky on this particular point, but at the risk of repeating myself and with all due respect to Mr. Gauthier, I think we should establish at the outset of this Committee's deliberations that there will be order. I have great respect for you and your Co-Chairman and I know that this is the first day and perhaps you want to be a bit lenient, but when we have made adjustments in the discussion to move on to adopt the report we should not then reinforce and hear arguments once again. I say that with the greatest respect to all here.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Collette. Mr. Caccia is next, on point number four.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman, and members of the Committee. On point number four, it would appear that if 20 minutes are allowed to each spokesman for a political party that before members of this Committee who are not spokesmen for political parties would have an opportunity to start their questioning at least an hour and twenty minutes would go by. Considering the large membership of this Committee and the information that could be drawn from witnesses by participants who do not speak necessarily for political parties, I wonder whether it would not be wiser to reduce this 20 minutes to perhaps 15 minutes so as to allow members of the Committee who are not spokesmen to begin their questioning after one hour rather than after an hour and twenty minutes, as this proposal would envisage. If there is consensus on this approach...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps I should make it clear that this is just for this afternoon. It does not apply to any other time that this Committee will be meeting.

**Mr. Caccia:** For the first day.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The first day. That is today.

**Mr. Caccia:** I understood you to mean the first day for each witness.

*[Traduction]*

discussions for nothing because we will have tried to start at the end. We forget that it is not only the federal government that constitutes the confederation, it is made up of all the provinces in Canada. And all the provinces of Canada will have their say on these matters, such as the Senate. They have to be consulted. If we start discussing these questions without making sure first that the fields of jurisdiction of the provinces are respected, matters such as taxation and administrative powers, all our work is doomed to failure at the second stage. This is a reservation that I want to register today before the Committee. Eventually, it will come to that.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Gauthier.

I think the question can be debated. Perhaps you will be able to raise it with the Minister this afternoon.

**M. Collette:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je ne veux pas toujours revenir sur le même point mais au risque de me répéter, et avec tout le respect que je dois à M. Gauthier, je pense qu'il a été établi dès le départ que les délibérations du Comité devaient se dérouler dans l'ordre. J'ai beaucoup de respect pour vous, ainsi que pour votre coprésident. Je sais que c'est le premier jour de délibérations et que vous devez vous montrer indulgent, mais lorsque nous avons pu orienter la discussion et avons accepté d'adopter le rapport, nous ne devrions pas entendre des arguments. Je le dis en toute déférence.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Collette. C'est à M. Caccia, au sujet de l'article 4.

**M. Caccia:** Merci, monsieur l'président. En ce qui concerne l'article 4, il me semble que si 20 minutes sont accordées à chaque porte-parole d'un parti officiel, avant que les autres membres du Comité qui ne sont pas les porte-parole de leur parti aient l'occasion de prendre la parole, il faudra compter une heure et vingt minutes. Vu le grand nombre de membres à ce comité, et également l'information qui peut être tirée des témoins par les membres du Comité qui ne sont pas nécessairement les porte-parole de leur parti, je me demande s'il ne serait pas plus sage de réduire ces vingt minutes à 15 minutes, de façon à ce que les membres du Comité qui ne sont pas dans cette situation aient l'occasion de poser des questions après une heure, plutôt qu'après une heure et vingt minutes, comme il est proposé. S'il y a un consensus à ce sujet...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je me dois de signaler ici que cette procédure doit s'appliquer seulement cet après-midi. Elle ne doit pas s'appliquer aux autres moments où le Comité siégera.

**M. Caccia:** C'est seulement pour le premier jour?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pour aujourd'hui.

**M. Caccia:** Je pensais que vous vouliez dire que c'était le cas le premier jour pour chaque témoin.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, it means only today. It was felt that since this is an important occasion the parties ought to have a chance to express themselves, but on all other occasions after today it would be 10 minutes for questioning.

**An hon. Member:** So there will be six spokesmen today.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, four parties in the House of Commons and two in the Senate.

**Senator Grosart:** On a point of order.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Does the recommendation necessarily mean that there would only be six?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, no, and I take it that Mr. Richardson was going to raise a point about that. It is not our desire to cut it off at that point but merely to establish the order. At some point, presumably, today members will want to adjourn and we hope that at least those six will be heard before we adjourn.

**Senator Grosart:** My question was perhaps not understood, Mr. Chairman, it was whether in that first allotment it would be limited to two or whether some parties might have more than one.

• 1140

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry. We did discuss that possibility, that if any party wanted to divide its time that way into various segments making up 20 minutes it would be equally acceptable as such. It would allow 20 minutes per party for this afternoon to try to put some semblance of order in it. Mr. Richardson.

**Mr. Richardson:** Could I just clarify a point. I expect that there will be, at several of your meetings, members of Parliament or Senators present who are not members of the Committee. My understanding from other committees is that they are not entitled to make motions, not entitled to vote, but can ask questions, presumably after members of the Committee have completed their questioning. Is that the practice. It is not clear in item four.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. That is the practice. The only problem is that with a committee of this size, I do not know how many occasions there will be in which there will be no more Committee members to ask questions, but at least on this first time, we think we have allotted enough time so that it will allow everyone to ask questions of the government spokesmen, not just Mr. Lalonde, by the way, but all of the officials who have worked on the papers. We have asked that they all be here so that we can have a dialogue extending over a number of days. We hope that everybody and those like yourself, Mr. Richardson, will have an opportunity of asking questions.

**M. Bussières:** Je voudrais obtenir une précision, monsieur le président.

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, seulement pour aujourd'hui. Je pensais que, vu l'importance de l'occasion, il convenait de donner aux partis la chance de faire connaître leurs attitudes. Après aujourd'hui, il y aurait de périodes de 10 minutes.

**Une voix:** Il y aura donc six porte-parole aujourd'hui?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En effet; pour les quatre partis représentés   la Chambre des communes et pour les deux partis représentés au Sénat.

**Le sénateur Grosart:** J'invoque le règlement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Dois-je comprendre qu'il n'y en aura que six?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, d'ailleurs M. Richardson voulait aborder ce point. Il n'est pas question de limiter le nombre de participants   six. C'est simplement une question de priorité. Il faut s'attendre   ce que les membres du Comité veuillent lever la séance   un moment ou l'autre aujourd'hui. Il faudra que ces six participants aient l'occasion de se faire entendre avant.

**Le sénateur Grosart:** Je ne sais pas si je me suis fait bien comprendre, monsieur le président. Je voulais savoir s'il y aurait seulement six orateurs ou s'il y aura des partis qui auraient plus de porte-parole?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je m'excuse. Il a en effet été q estin d'accepter que les partis puissent répartir leur temps de parole en plusieurs interventions de 20 minutes. Ainsi, chaque parti aurait 20 minutes cet après-midi, de façon   ce qu'il y ait un minimum d'ordre. Monsieur Richardson.

**M. Richardson:** Je voudrais avoir des précisions sur un point. Je suppose qu'il y aura, lors de ces réunions, des députés ou des sénateurs qui ne seront pas nécessairement membres du comité. Je crois savoir, par mon expérience des autres comités, que ces députés ou ces sénateurs n'auront pas le droit de présenter de motions ni de voter, mais qu'ils pourront poser des questions, supposément après les membres du comité. Je veux savoir si cette pratique sera toujours suivie. Ce n'est pas clair   l'article 4.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est en effet l'usage. Le seul problème est qu'avec un comité aussi nombreux je ne sais pas si l'occasion se présentera   aucun membre du comité n'aurait d'autres questions   poser. Pour cette première série, cependant, nous pensons avoir prévu suffisamment de temps pour que tout le monde ait l'occasion de poser des questions aux porte-parole du gouvernement, c'est- -dire non pas seulement   M. Lalonde, mais   tous les hauts fonctionnaires qui ont travaillé   la préparation des documents. Nous avons demandé que tous soient présents pour qu'un dialogue puisse s'établir pendant plusieurs jours. Nous espérons que tous les partis, y compris vous-même, M. Richardson, auront l'occasion de poser des questions.

**Mr. Bussières:** On a point of clarification, Mr. Chairman.



## [Texte]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Bussières.

**M. Bussières:** La procédure visant à accorder vingt minutes aux représentants de chacun des partis ne se répète pas lorsqu'un nouveau témoin viendra, par exemple le mardi 22 août.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non.

**M. Bussières:** Lorsqu'un nouveau témoin viendra, on continuera avec la limite de dix minutes, c'est bien clair.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It should read on the "afternoon of Tuesday, August . . ."

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Somebody else had his hand up too. Mr. Collette.

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, I thought we were still on item four.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, we are.

**Mr. Collette:** I would very much favour a depoliticized approach to this Committee. I think once you start allocating 20 minutes for the official position of a party, whether that be the government party or any of the other parties, we tend to divide this Committee into blocs. It was not my understanding when I was nominated to this Committee that I was representing a particular bloc. Yes, I am a member of the Liberal Party, and I sit in the Liberal Caucus, but the government and the Prime Minister on many occasions have said: this bill really reflects draft ideas or proposals. Sure, the government has a great amount of responsibility for the content and reflects the government's point of view, but flexibility is the order of the day. I think once we start allocating certain blocks of time to party leaders, then this is going to have an unfavourable effect on the deliberations of the Committee in the coming weeks.

It also infringes upon the rights of individual members, such as Mr. Richardson, who sit as Independents. I think, at this particular point, we could perhaps leave the larger partisan question outside of this room. If the parties, and we have a couple of party leaders here, want to make statements outside of the room reflecting the position of their caucus on the deliberations of this Committee, then that is their right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think it was not so much to allow parties to make statements as to ask questions; to have an extended dialogue.

**Mr. Collette:** But the implication, Mr. Chairman, in the statement is that there will be an official position given or an official spokesman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It is to ask questions; not to make statements.

**Mr. Collette:** Perhaps, that should be cleared up, because . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps Mr. Broadbent, as NDP party leader, might be allowed to add to this or comment further.

**Mr. Broadbent:** Mr. Chairman, I want to respond that I am not here as a party leader but as a member of the House of Commons.

## [Traduction]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Bussières.

**Mr. Bussières:** The procedure by which 20 minutes are allotted to spokesmen of the parties will not be used in the case of new witnesses, on Tuesday, August 22, for example?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No.

**Mr. Bussières:** With new witnesses we will revert to 10 minutes. We are very clear on that.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il faudrait lire: «le mardi 22 août en après-midi . . .»

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quelqu'un d'autre a levé la main. Monsieur Collette.

**M. Collette:** Je pensais que nous en étions toujours à l'article 4.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est le cas.

**M. Collette:** Je serais en faveur d'une atmosphère apolitique en ce comité. Si vous accordez 20 minutes aux porte-parole officiels des partis, qu'il s'agisse du parti gouvernemental ou des autres, vous divisez le comité en groupes. Lorsque j'étais nommé à ce comité, je n'ai pas pensé un instant que j'y représentais un groupe en particulier. Je suis membre du parti libéral, je fais partie du caucus libéral, mais le gouvernement et le Premier ministre ont dit à plusieurs occasions que ce projet de loi ne constituait que des propositions. Il est certain que le gouvernement doit accepter une bonne part de responsabilité pour le contenu du projet de loi, lequel reflète ses vues, mais il y a sûrement place pour une certaine souplesse. S'il faut accorder cette période aux chefs de partis, les délibérations du comité en souffriront au cours des semaines à venir.

Les droits des députés indépendants, comme M. Richardson, sont aussi lésés. Il conviendrait ici de faire abstraction de tout esprit partisan. Si les partis, et il faut assumer qu'il y a ici un ou deux chefs de parti, veulent faire des déclarations à l'extérieur reflétant l'attitude de leur caucus face aux délibérations de ce comité, ils peuvent le faire. C'est leur droit.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il ne s'agit pas tellement de permettre aux partis de faire des déclarations que de poser des questions. Il faut qu'un dialogue s'engage.

**M. Collette:** Mais, monsieur le président, on en déduit, d'après ce qui est indiqué ici, qu'il y aura une prise de position officielle, qu'il y aura un porte-parole officiel.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** La période doit servir à poser des questions et non pas à faire des déclarations.

**M. Collette:** Il faudrait peut-être l'indiquer clairement puisque . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Broadbent, le chef du NDP, a peut-être quelque chose à dire là-dessus?

**M. Broadbent:** Monsieur le président, je tiens à signaler que je ne suis pas ici en tant que chef de parti mais comme député à la Chambre des communes.

*[Text]*

What is pretty common practice—at least in the House committees, I cannot speak for the Senate—is that you begin with the normal recognition of the political parties. There is an opportunity for each party to begin the questioning or at the beginning of a particular item make a brief opening statement. Then you get on to the recognition of the numerical significance of members and you start recognizing people as they want to speak. I certainly, and I want to stress that, did not interpret this as having anything to do with party leaders, but a recognition of the democratic reality of the existence of organized political parties in Canada. Although I was not at the steering committee that came up with this recommendation, I think it is a very good one, and one that we should accept.

• 1145

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, to clarify my point of order, I slipped in the word “leader”, but really Mr. Broadbent has reinforced the argument that I originally introduced. A spokesman, no matter whether it is the official leader of that party, is someone who is speaking on behalf of a particular party. This is the way it appears to me and I think even the allocation a block of 20 minutes to each of the 4 parties, regardless of the number of people who are lined up to ask questions, will perhaps inject this larger political element into this particular Committee. We are not dealing with the normal business of the House or of the Senate, this is a special item that we have before us and it makes me a little uneasy to have it put here in stone, if you will, that there will be six official spokesmen for the particular parties.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** Mr. Chairman, as I recall the discussion in the steering committee, and it pretty well followed the fashion of other committees, certainly of the House of Commons, it was that what we are being asked to address ourselves to here is a government-proposed bill and that in the opening day of our public meetings various members from other parties should have the right to question the government on its proposals for their own edification or for the presentation of their views counter to that bill. After all it is a government document and, therefore, a document of a certain political party and one cannot ask others just to step back and not recognize it in that fashion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps the issues have been stated. Could we decide this question one way or the other?

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, I . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Collette is going to move an amendment.

**Mr. Collette:** I am going to move an amendment. I am writing it out. I assume you want it in writing. Would you like me to proceed?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

*[Translation]*

L'usage, certainement aux comités de la Chambre des communes, je ne peux pas parler pour le Sénat, veut qu'on cède d'abord la parole aux partis politiques. Au début de chaque série, chaque parti a l'occasion de poser des questions ou de faire une brève déclaration afin d'indiquer ses vues. Après quoi, les députés se voient accorder la parole selon leur importance numérique. Chacun peut prendre la parole. Je le répète, j'insiste là-dessus, que je n'ai pas compris que cet article s'adressait aux chefs de parti. Il reconnaît simplement cette réalité de la démocratie que sont les partis politiques au Canada. Même si je n'ai pas fait partie du comité de direction qui a fait cette recommandation, je dois dire qu'elle est excellente et qu'elle mérite d'être acceptée.

**M. Collette:** Monsieur le président, afin d'éclaircir mon rappel au règlement, j'ai inclus le mot “leader”, mais M. Broadbent a, en réalité, renforcé l'argument que j'avais présenté à l'origine. Un porte-parole, qu'il soit ou non le leader officiel d'un parti, est celui qui parle au nom de ce parti. C'est du moins ce que j'en pense et je trouve même que l'attribution de vingt minutes à chacun des quatre partis, abstraction faite du nombre de personnes voulant intervenir, risque peut-être d'introduire cet aspect politique important au sein de notre comité. Nous ne traitons pas des affaires courantes de la Chambre ou du Sénat; nous examinons une question particulière qui nous a été soumise, et je trouve un peu gênant d'entériner, pour ainsi dire, la nomination de six porte-parole officiels pour les divers partis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Monsieur le président, si je me souviens bien de la discussion qui a eu lieu au sein du comité directeur, discussion qui s'est certes déroulée comme dans d'autres comités de la Chambre des communes, il était entendu qu'on nous demandait de nous occuper d'un bill proposé par le gouvernement, et qu'au premier jour de nos réunions publiques, certains députés des autres partis auraient le droit de poser au gouvernement des questions relatives à ces propositions afin de mieux les comprendre ou de pouvoir présenter leurs opinions contraires à ce projet de loi. Après tout, c'est un document du gouvernement, dont les documents d'un certain parti politique, et l'on ne peut simplement demander aux autres partis de céder le pas ou de ne pas le reconnaître.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Les points de vue ont sans doute été bien exposés. Pouvions-nous trancher?

**M. Collette:** Monsieur le président, je . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Collette va proposer un amendement.

**M. Collette:** Je vais proposer un amendement. Je suis en train de le rédiger. Je suppose que vous le voulez par écrit. Aimerez-vous que je le lise?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

[*Texte*]

**Mr. Colletette:** I move that the Subcommittees Agenda Report, Clause 4, be amended as follows: That, during the questioning of the witnesses, the allocation of time be as follows: Each member of the Committee be allowed a maximum of 10 minutes for every intervention. You have sort of caught me short here, I was not prepared.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that is the ...

**Mr. Colletette:** You know the sense of what I am getting at.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is the sense of it, it is a ten-minute rule.

**Mr. Colletette:** A flat ten-minute rule.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Including this afternoon. Could we have the question then? Those in favour of Mr. Colletette's motion? Those opposed?

Motion negatived.

I do not think we need to vote on the paragraph as such because we can vote on the whole one at the end. I have no ...

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je me demande si les membres du Comité ne pourraient pas clarifier, surtout pour la gouverne des deux coprésidents, la façon dont nous devons nous comporter lorsque nous entendrons un témoin. Je pense que le problème se posera tout de suite cet après-midi.

Est-ce que nous devons, comme coprésidents, tolérer des déclarations de la part des membres du Comité ou tenter simplement de les restreindre à poser des questions?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Breau.

**M. Breau:** Monsieur le président, à mon avis, il y a une allocation de temps de vingt minutes. Si celui qui est désigné par le président décide qu'il veut poser des questions, il peut poser des questions; s'il veut faire une déclaration de vingt minutes, il peut faire une déclaration de vingt minutes. Il est aussi possible de faire trois déclarations de sept minutes chacun. Cela fera 21 minutes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is the tradition of our House, I believe, that a member may use his time as he wishes.

**An hon. Member:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We do not have as many speeches as they do, say, in the British committee system, but I have heard members make speeches in committees and as long as they do not run overtime I guess they may use their time that way if they wish, as long as everyone understands that is the practice.

**Mr. Guay:**

**M. Guay:** Justement, pour clarifier cette question, si celui qui parle au nom de son parti prend vingt minutes pour répondre aux déclarations du témoin, est-ce que le témoin pourra prendre vingt minutes à son tour pour lui répondre? Il faudrait aussi s'entendre à ce sujet. C'est là-dessus aussi qu'il faudrait bien s'entendre. C'est bien important parce que si cet après-midi, le parti conservateur ou un autre parti prend 20 minutes pour répondre au ministre et si le ministre prend 20 minutes pour répondre lui aussi, il n'y aura pas beaucoup de

[*Traduction*]

**M. Colletette:** Je propose que l'article 4 de l'ordre du jour du sous-comité soit ainsi modifié: au cours de l'interrogatoire des témoins, le temps sera réparti comme suit: on accordera à chaque membre du comité un maximum de dix minutes par intervention. Vous m'avez pris de court; je n'étais pas prêt.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que ...

**M. Colletette:** Vous savez ce à quoi je veux en venir.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il s'agit essentiellement d'imposer la règle des dix minutes.

**M. Colletette:** Dix minutes, un point c'est tout.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y compris cet après-midi. Pouvons-nous passer au vote? Pour la proposition de M. Colletette? Contre?

Motion rejetée.

Il est inutile de voter sur le paragraphe lui-même, puisque nous allons voter sur l'ensemble, à la fin. Je n'ai pas ...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am wondering whether the members of this Committee could not clarify, particularly for the information of the Joint Chairmen how we are to behave as far as witnesses are concerned. I believe the problem will have to be solved this very afternoon.

As Joint Chairmen, are we to tolerate statements by members of the Committee, or should we attempt to restrict them to the asking of specific questions?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, I believe we are granted 20 minutes. If the member to whom the time is allocated by the Chairman decides to ask questions, he or she may do so; if the member wants to make a 20-minute statement, he or she is free to make it a 20-minute statement. It is also possible to make three seven-minute statements, totalling 21 minutes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si je ne m'abuse, la tradition de notre Chambre veut qu'un membre du comité utilise son temps comme il l'entend.

**Une voix:** C'est exact.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous ne prévoyons pas autant de discours qu'en prévoit, par exemple, le régime britannique, mais j'ai déjà entendu des membres de comités faire des déclarations, et, dans la mesure où ils respectent le temps qui leur est alloué, je suppose qu'ils en ont le droit à condition que tout le monde sache ce qu'est légitime.

**Monsieur Guay:**

**Mr. Guay:** I would like to clarify a point; if a member speaking on behalf of his party takes 20 minutes to answer the statements made by the witness, may the witness have 20 minutes in turn to answer the member? This should be clarified. We should reach an agreement on this. That is quite important; this afternoon, if the Conservative Party or other parties takes twenty minutes to answer the Minister, and the Minister takes 20 minutes to answer the rebuttal, there will not be very many people who will speak around this table during our Committee meetings.



*[Text]*

gens qui vont parler autour de cette table durant toutes les séances du comité que nous aurons.

Est-ce que la période de 20 minutes comprend la question et la réponse? Quand on fait un exposé de 20 minutes, y a-t-il une réplique de la part du témoin? Il faudrait quand même s'entendre là-dessus, messieurs les coprésidents.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'habitude, cela inclut les réponses.

**Le sénateur Forsey:** C'est une période de 20 minutes pour celui qui pose les questions et celui qui répond.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**Le sénateur Forsey:** C'est cela. Ainsi, il est fort possible que si monsieur un tel pose une question, ce soit fini pour lui parce que la réponse du ministre pourrait durer 19 minutes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think all members of this Committee have sufficient skill that they are able to deal with that problem. We face that in committees every day and I do not think we need argue over that. Mr. Breaux.

**M. Breaux:** Je pense que pour ce qui est d'abréger la réponse du témoin à une question, c'est aux membres du comité à intervenir et à demander à la présidence la permission de poser une autre question. Mais dans le cas d'une déclaration de 15, 18 ou 20 minutes, la présidence pourrait être un peu sévère envers le témoin et lui dire de restreindre sa réponse et à la fin de toutes les déclarations, s'il y en a eu plusieurs, le témoin pourrait peut-être vous demander la permission de faire une courte déclaration de 15 minutes environ pour répondre à la déclaration des partis, si déclaration des partis il y a. Je ne pense pas que quand un parti fait une déclaration de 15 minutes, le témoin doit nécessairement donner la réplique tout de suite. Je pense que vous pourriez être un peu sévère là-dessus et après des déclarations, demander aux témoins d'attendre à la fin ou peut-être à la réunion suivante. Le témoin aurait alors l'occasion de regarder le rapport du comité et de faire une courte réponse. Il pourrait peut-être même donner sa réponse par écrit, à moins que ce ne soit très important.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien, monsieur Breaux. C'est ce qui se fait d'habitude aussi. Senator Smith.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, this is really a question of clarification with reference to the meaning of paragraph 4 as adopted: bearing in mind the Chair's comment that this paragraph refers only to the first day, I begin to wonder if the tenor of the discussion is not rather directed toward days after the first day.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is only the first part that is restricted to today, thereafter that is for all times, after the first round this afternoon for all meetings.

**Senator Smith:** With respect, that is not the way I read it, or the way I thought I was voting—that may be my hard luck.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have not voted as yet, so if you wish to move a further amendment you may do so.

*[Translation]*

Does the twenty-minute period include the question and the answer? When a twenty-minute statement is made, may the witness reply to it? I think we should clear that up, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Usually, it includes the answer.

**Senator Forsey:** It is a twenty-minute period allotted to the member asking questions and to the witness answering him.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Senator Forsey:** That is it. Thus, it is quite possible for Mr. X to ask only one question, since the answer by the Minister could last nineteen minutes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que tous les membres de ce comité sont assez habiles pour régler ce problème. Il se pose tous les jours au sein des comités et je pense qu'il est inutile d'en discuter. Monsieur Breaux.

**Mr. Breaux:** As far as shortening the answer made by a witness to a question, I believe it is up to the members of the Committee to intervene and to request from the Chair the permission of asking another question. However, in the case of a fifteen, eighteen or twenty-minute statement, the Chairman could be a bit strict towards the witness and tell him to limit his answer. Once all statements are made, supposing there are several statements, the witness could perhaps ask your permission for making a short fifteen-minute statement to answer statements made by the various parties, if such statements were made. I do not believe that, the party makes a fifteen-minute statement, the witness should necessarily reply to it immediately. I think you can be a bit strict on that matter and request the witnesses to wait until the end or even until the next meeting. The witness would then have the opportunity to examine the Committee's proceedings and submit a short reply. He would even reply in writing, unless the matter is believed to be very important.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Fine, Mr. Breaux. That is indeed what happens usually.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, j'aimerais obtenir un éclaircissement quant au sens du paragraphe 4 adopté: le président a dit que ce paragraphe s'applique uniquement au premier jour, et je commence à me demander si la discussion ne porte pas plutôt sur les jours qui suivront.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Seule la première partie s'applique aujourd'hui; le reste s'applique à toutes les délibérations et à toutes les réunions, après le premier tour de cet après-midi.

**Le sénateur Smith:** Sauf votre respect, ce n'est pas ce que j'ai cru comprendre lorsque j'ai voté... C'est peut-être tant pis pour moi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous n'avons pas encore voté. Donc, si vous voulez proposer un autre amendement, vous pouvez le faire.

[Texte]

**Senator Smith:** Right. What is the status of this paragraph at the moment then, Mr. Chairman? Has it been carried, the way it reads here?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, I was not proposing to put each clause separately for carrying, unless that is necessary. If you want to make a further amendment that is all right, but the intention is that it will be a 10-minute rule after the first round this afternoon for all the other hearings of the committee.

**Senator Smith:** Has that now been decided?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I understand that to be agreed; if there is not agreement with that now is the time to state it. Are you disagreeing yourself, Mr. Smith?

**Senator Smith:** No, I just want to be perfectly clear.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think there is agreement on that.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We have voted against an amendment, we have not voted on the main motion.

**Senator Smith:** Let me explain my position, it may be the same as that of some other senators. I voted the way I did on the amendment bearing in mind the Chair's declaration, in a rather emphatic way, that we were only dealing with Tuesday afternoon, August 15, 1978. I was voting to accept the 10-minute rule for this afternoon, after the 20-minute periods had expired. That is all I thought I was voting for or against at that time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If you want to make a further motion, Senator Smith, the floor is still open to you.

**Senator Smith:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will move on to paragraph 8 now. If you have further points we will come back Senator Grosart.

• 1155

**Senator Grosart:** Just for clarification, Mr. Chairman, would it be the intention of the steering committee to recommend that after today the allocation of time also be on the basis of political party participation? In other words, will the Chair call immediately on a representative of the opposition, as is done normally?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, but for a 10-minute limit.

**Mr. Lawrence:** May I have a further explanation of that? You are talking now about rotation of four political parties in the House of Commons?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. Normally the smaller parties would not come back until the second round when other members had finished their first round questioning; although given the size of this Committee perhaps at a

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Très bien. Quel est donc le statut actuel de ce paragraphe, monsieur le président? A-t-il été adopté dans sa version actuelle?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, je ne proposais pas de faire adopter chaque article séparément, à moins que ce ne soit nécessaire. Si vous voulez apporter une autre modification, très bien, mais l'intention est d'adopter une règle de dix minutes pour toutes les audiences du comité postérieures au premier tour de cet après-midi.

**Le sénateur Smith:** Cela est-il maintenant décidé?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois comprendre que c'est entendu; s'il y a désaccord à cet égard, c'est le moment ou jamais de le signaler. Êtes-vous vous-même en désaccord, monsieur Smith?

**Le sénateur Smith:** Non, je voulais simplement être certain de bien comprendre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que c'est convenu.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Nous avons simplement rejeté un amendement, nous n'avons pas voté sur la motion principale.

**Le sénateur Smith:** Permettez-moi de m'expliquer; ma position est peut-être la même que celle de certains autres sénateurs. J'ai voté sur l'amendement en tenant compte de la déclaration insistante du président, à savoir que nous ne traitions là que de l'après-midi du mardi 15 août 1978. J'ai exprimé mon opinion quant à l'acceptation de la règle de dix minutes pour cet après-midi, après expiration des périodes de vingt minutes. C'est la seule chose au sujet de laquelle je pensais voter au moment où j'ai voté.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si vous voulez présenter une autre motion, sénateur Smith, vous pouvez encore le faire.

**Le sénateur Smith:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous passerons maintenant au paragraphe 8. Si vous avez d'autres questions à soulever, nous y reviendrons. Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, un éclaircissement s'il vous plaît. Le comité directeur a-t-il l'intention de recommander qu'après aujourd'hui le temps de parole soit réparti en fonction de la participation du parti politique? Autrement dit, le président donnera-t-il immédiatement la parole à un représentant de l'opposition, comme cela se fait d'habitude?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, mais pour un maximum de dix minutes.

**M. Lawrence:** Puis-je avoir plus de précisions là-dessus? Parlez-vous actuellement du roulement entre les quatre partis politiques de la Chambre des communes?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. Ordinairement, les petits partis ne reprennent la parole qu'au deuxième tour, lorsque les autres membres en ont fini avec les questions du premier tour. Toutefois, compte tenu du nombre des membres

## [Text]

later point in the first round the leader of the NDP, for instance, might be tolerated a second time for a second round of questioning before everybody else had finished first round. I do not think we will really have any serious disagreements over those questions.

**Mr. Hnatyshyn:** He is going to be in B.C. so we will not have to worry about him.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lawrence has a point with regard to No. 8. Just let me say that the research branch has already prepared and sent out the press clippings. They have not yet done, and find rather vague, our request for a summary of points of view expressed since the tabling of the 1972 Constitutional Committee report. They need some further guidance on that. They have prepared a summary of the recommendations of the 1972 report. I guess they are doing a comparative study of constitutional features in foreign countries. Is that finished too?

**An hon. Member:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That has also been distributed.

**Mr. Lawrence:** My only point in wanting to speak on paragraph 8, Mr. Chairman, is simply that to me there is an appalling ignorance around this place, even in high ministerial posts, of the very real achievements and the very real agreements reached at Victoria in 1971. In effect, there were agreements reached there dealing with patriation or repatriation. There were agreements reached there in respect of constitutional amendments. There were agreements reached there in respect of the division of power. The fact that it was a tragic failure was really almost extraneous to the actual work done and the actual agreement reached at Victoria. I would hope that somewhere along the line, in addition to the summary of points of view and press clippings dating from the 1972 Constitutional Committee report, which really did not include, if my memory serves me right, some of the very real achievements at Victoria, we could also have a summary prepared for us of many of the position papers—not just the federal government's but the provincial government's—leading up to the Victoria conference. And a summary. There were summaries prepared at that time at the conference and immediately thereafter. I think a summary of the achievements and the agreements reached in 1971 at Victoria would be a real help to everybody.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that request can be met by the research staff, and they would proceed with that.

Frankly, I am not sure we need a recommendation 8 at all, because I do not think we need to have a precise statement of what we are doing. The Committee research staff will meet any reasonable request from any member, whether given here in the Committee or outside the Committee—unless it is of great magnitude—to produce the material you want. I do not really know that we even need a No. 8 to have that kind of expression, but if members prefer we can leave that as part of the recommendations. It is more for your information than for anything else.

## [Translation]

de ce comité, il se pourrait éventuellement qu'on accorde au premier tour, au leader du NDP par exemple, le droit de prendre la parole une deuxième fois, avant la fin du premier tour. Je ne pense pas que nous ayons de profond désaccord quant à ces questions.

**M. Hnatyshyn:** Il sera en Colombie-Britannique; nous n'aurons donc pas à nous préoccuper de lui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Lawrence aimerait dire quelque chose au sujet du paragraphe n° 8. Permettez-moi simplement de dire que le Service de recherche a déjà préparé et envoyé des coupures de presse. Il n'a pas encore répondu à notre demande d'un résumé des points de vue exprimés depuis le dépôt du rapport du Comité de la constitution de 1972, demande qu'il trouve plutôt vague. Il a donc besoin de plus de précisions à ce sujet. Il a préparé un résumé des recommandations du rapport de 1972. Je suppose qu'il effectue une étude comparative des aspects constitutionnels des pays étrangers. Cela est-il également terminé?

**Une voix:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Cela a également été distribué.

**M. Lawrence:** Si je tiens à parler du paragraphe 8, monsieur le président, c'est parce qu'il existe une ignorance étonnante en ces lieux, et même dans les hautes sphères ministérielles, des réalisations et des accords fort tangibles de la Conférence de Victoria qui a eu lieu en 1971. En fait, on a conclu là certains accords portant sur le rapatriement de la constitution, sur des modifications constitutionnelles et sur le partage des pouvoirs. Le fait que cela se soit soldé par un échec retentissant n'a presque rien à voir avec les travaux vraiment effectués et les accords conclus à Victoria. J'espérais donc qu'en plus du résumé des points de vue et des coupures de presse qui remontent au rapport publié en 1972 par le comité de la Constitution, rapport qui ne prenait pas en ligne de compte, si j'ai bonne mémoire, certaines des réalisations fort tangibles de Victoria, nous obtiendrions également un résumé des nombreux documents de principe non seulement du gouvernement fédéral mais également des gouvernements provinciaux présentés avant la conférence de Victoria. Il y a eu des sommaires préparés à l'époque pour la conférence, et tout de suite après. Je pense qu'un résumé des réalisations de la Conférence de Victoria de 1971 et des ententes conclues alors nous seraient extrêmement utiles.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que nos documentalistes pourraient répondre à cette demande.

Franchement, je ne suis pas du tout certain que nous ayons besoin de la recommandation 8, car je ne pense pas que nous ayons besoin d'un exposé précis de ce que nous faisons. Les documentalistes du Comité répondront à toute demande raisonnable exprimée par un membre, que cette demande soit formulée ici ou à l'extérieur du Comité—à moins qu'elle soit de très grande envergure—et ils fourniront les documents voulus. Je ne pense pas que nous ayons besoin du numéro 8 pour que ce soit assuré, mais si les membres du Comité le



[Texte]

I think there is a problem with the middle statement: "a summary of points of view expressed since the tabling of the Committee report". That is really too vague to indicate to them what is meant, and I am not sure the library can handle that request. It really includes everything that has been said on the Constitution since 1972 perhaps, and that is rather a vague recommendation. Perhaps we should drop that clause if it is agreeable.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hnatyshyn has a point with regard to No. 9.

**Mr. Hnatyshyn:** Yes, Mr. Chairman. It deals, I suppose, with 9 and 10. It is just the question of the timing of our sittings. I agree with the idea of sitting on Tuesday, Wednesday and Thursday, but there are problems for some of us from the boondocks in getting here, logistic problems—you know, Air Canada. In effect, if we are going to sit on Tuesday morning I have to leave around noon on Monday, which means you really waste Monday travelling. There is an early-morning flight, and it might meet the convenience of other people as well who live in different parts of Canada if we were allowed to have that morning period to travel, and since we are here we could then possibly sit on Tuesday evening. I am quite prepared to do so when I am here, there is nothing much else to do except attend these meetings. If I could be permitted to suggest that for the Tuesday, at least. You had mentioned earlier that we are basing ourselves on the experience of that great institution, the Senate; they know how to handle their affairs and they always sit Tuesday night. I would make sure they got out Thursday night. The fact is that it might be convenient for many people, including myself, to have that slight adjustment made in our sittings, to sit, shall we say, Tuesday afternoon and Tuesday evening and then continue on with the rest of it.

• 1200

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would that be agreeable to the Committee, that for Tuesdays the meetings be Tuesday afternoon and Tuesday evening at 8 p.m.?

**Some hon. Members and Senators:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We deliberately refrained from scheduling three sessions on any one day, we felt that would be an unreasonable burden on members, but on Tuesdays there would be only two.

Was there another point?

**Senator van Roggen:** I was going to go further and suggest possibly that we meet five days a week and then knock off a week every third week—but this is a good beginning.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right.

The last question on the report is the witnesses. Can I take it that we are agreed on the witnesses for this week, at least?

[Traduction]

préférent, cela peut figurer parmi les recommandations, à simple titre indicatif.

Je pense que la formulation «un résumé des points de vue exprimés depuis le dépôt du rapport du Comité» est vraiment un peu trop vague pour préciser ce que nous voulons, et je ne suis pas certain que la Bibliothèque puisse satisfaire à cette demande. Cela inclut en fait tout ce qu'on dit au sujet de la constitution depuis 1972, et c'est une recommandation plutôt vague. Nous devrions peut-être supprimer cet article, si vous êtes d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Hnatyshyn a quelque chose à dire au sujet du numéro 9.

**M. Hnatyshyn:** Oui, monsieur le président. En fait, il s'agit, je pense des numéros 9 et 10, relativement à l'horaire de nos séances. J'approuve l'idée de siéger mardi, mercredi et jeudi, mais certains d'entre nous qui viennent de très loin, ont du mal à parvenir jusqu'ici et doivent résoudre les problèmes logistiques posés par Air Canada. En fait, si nous siégeons mardi matin, je dois partir de chez moi lundi aux environs de midi, et en fait je perds le lundi à voyager. Il y a un vol qui part assez tôt le matin, et pour certains il serait préférable de disposer de la matinée pour voyager; ensuite, puisque nous serons sur place, nous pourrions siéger le mardi soir. J'y serai prêt lorsque je serai ici, puisque je n'aurai pas grand chose d'autre à faire. J'aimerais proposer cela du moins pour le mardi. Vous avez dit tout à l'heure que nous nous fondons sur l'expérience de cette grande institution qu'est le Sénat; il sait comment régler ses affaires et il siège toujours le mardi soir, de sorte que le jeudi soir tout le monde est parti. Le fait est qu'il serait utile pour bien des gens, y compris moi-même, d'apporter cette légère modification à notre horaire et de siéger le mardi après-midi ainsi que le mardi soir et de poursuivre ensuite comme prévu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le Comité accepte-t-il que, le mardi, les réunions se tiennent l'après-midi et le soir à 20 h 00?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est délibérément que nous avons évité trois séances en un seul jour; nous avons estimé que la journée serait trop chargée pour les membres de notre comité, mais de cette façon il n'y aurait que deux séances le mardi.

Y a-t-il autre chose?

**Le sénateur van Roggen:** J'allais pousser les choses un peu plus loin et proposer que nous nous réunissions cinq jours par semaine pour interrompre nos réunions pendant huit jours au bout de trois semaines... mais c'est un bon début.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

La dernière question du rapport est celle des témoins. Sommes-nous d'accord sur les témoins, ceux de cette semaine du moins?

[Text]

**Senator van Roggen:** No, no, decidedly not.

**Senator Forsey:** For this week, oh, yes, but not next week.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. Can I take it that we are agreed to hear Mr. Lalonde and the government spokesmen this week?

**Senator van Roggen:** On division.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** On division. Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** Mr. Chairman, because there has been a very important contribution—I guess that is the word—by another Minister of the Crown now, one who has responsibility, really, more than any other Minister, I would say, and he is not on the list, is there any possibility that we could have Mr. Lang this week as well and wrap them both up?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, I mentioned at the beginning that we cannot even reach Mr. Lang at the present time.

**Mr. Lawrence:** We have had that problem for years.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** He will be back by the end of next week and I understand that he will be available and we do have a vacant spot on Thursday, August 24. He could be available for the whole of that day, I should think, if members wished, but he simply cannot be available this week, I am told. Are we agreed on this week and then we will come to what we do next week?

**Senator Forsey:** What has happened to Mr. Basford? I know he is no longer Minister, but he had a share in drawing up this thing and, as I understand it, he was one of the principal people drawing it up whereas, as far as I know, Mr. Lang was not. Is there any reason why we cannot fetch Mr. Basford here to explain his part in the proceedings?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Basford was involved because of ministerial responsibility. I think I would have to rule, since we are having government spokesmen, that he would no longer fall in that category. But if you wanted to invite him to appear as a witness subsequently, I think we could do that. I am not sure whether he would accept or not, but we could certainly invite him.

**Mr. Lawrence:** He is in the position now where he could ask for a written retainer.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, on 10, my question does not have to do with the witnesses, but I would like to know if we have an agreement as to what time we will adjourn these meetings. There is always difficulty, particularly when you have witnesses. I am concerned mainly with the afternoon meetings. Could we agree that we would adjourn at 5 o'clock.

[Translation]

**Le sénateur van Roggen:** Non, non, pas du tout.

**Le sénateur Forsey:** Pour cette semaine, oui, mais pas pour la semaine prochaine.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. Sommes-nous d'accord pour entendre M. Lalonde et le porte-parole du gouvernement cette semaine?

**Le sénateur van Roggen:** Sur division.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sur division. M. Lawrence.

**M. Lawrence:** Monsieur le président, comme il y a déjà eu une autre contribution très importante—je suppose que c'est le mot à utiliser—de la part d'un autre ministre de la Couronne, un ministre qui a en réalité plus de responsabilités que n'importe quel autre ministre, d'après moi, alors qu'il ne figure même pas sur la liste, est-il possible que nous entendions également M. Lang cette semaine, et que nous fassions d'une pierre deux coups?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, j'ai dit au début que nous n'arrivions même pas à rejoindre M. Lang actuellement.

**M. Lawrence:** C'est un problème que nous éprouvons depuis des années.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il sera de retour à la fin de la semaine prochaine et je crois qu'il sera disponible; nous avons une période libre le jeudi 24 août. Je pense qu'il pourrait se libérer ce jour-là, si les membres du comité le désirent, mais il n'est simplement pas disponible cette semaine, pour autant que je sache. Sommes-nous donc d'accord pour cette semaine, quitte à décider ensuite ce que nous ferons la semaine prochaine?

**Le sénateur Forsey:** Qu'est-il arrivé à M. Basford? Je sais qu'il n'est plus ministre, mais il a pris part à la rédaction de ce document et, si je comprends bien, il en a été l'un des principaux artisans, ce qui, d'après mes renseignements, n'est pas le cas de M. Lang. Y a-t-il une raison quelconque qui nous empêche de convoquer M. Basford, afin qu'il nous explique sa participation?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Basford a participé à ce travail en raison de sa responsabilité ministérielle. Je pense devoir décréter, puisque nous avons des porte-parole du gouvernement, qu'il ne fait plus partie de cette catégorie. Toutefois, si vous voulez l'inviter à comparaître ultérieurement en qualité de témoin, je pense que cela pourra se faire. J'ignore s'il l'acceptera, mais nous pouvons certainement l'inviter.

**M. Lawrence:** Maintenant, il pourrait exiger que nous nous engagions par écrit à lui verser des honoraires.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Breau.

**M. Breau:** Monsieur le président, il s'agit du paragraphe 10; ma question ne porte pas sur les témoins, mais j'aimerais savoir si l'on a fixé l'heure à laquelle ces séances se termineront. Cela pose toujours des difficultés, surtout lorsqu'il y a des témoins. Je me préoccupe principalement des réunions de l'après-midi. Pourrions-nous convenir de lever la séance à 17 h 00?

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Could we agree that we would adjourn at 12.30 and at 5 o'clock? Is that a reasonable period of time?

**An hon. Member:** Not later than—discretion of the Chair.

**An hon. Member:** What of the evenings?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Eight to ten.

• 1205

**Mr. Breau:** Is everybody in agreement for Tuesdays that we would sit from 2 o'clock to 5 o'clock and from 8 . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** From 8 o'clock to 10 o'clock.

**Mr. Breau:** Just on Tuesdays.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Perhaps we should make that 10.15 o'clock just to give the evening witness a little bit more time. If it is the same one in the afternoon as the evening there is no problem, but . . .

**Mr. Breau:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** . . . if there is a different one, with a Committee of this size, we might be a little rushed, so could we make the morning sessions 10 o'clock to 12.30 o'clock; the afternoon from 2 o'clock to 5 o'clock and the evening from 8 o'clock to 10.15 o'clock? We can add that to this report. Is that agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Breau:** Yes, I agree. I am just wondering whether there is not the same argument to be made for the Thursday afternoon meetings, for those of us who have to travel far away.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is why we are not sitting on Fridays.

**Mr. Breau:** I am wondering whether we could not sit a little earlier on the Thursday mornings at 9.30 o'clock and go until 1.30 o'clock or something.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Oh, I see what you mean, yes.

**Mr. Breau:** Sit for four hours and then leave.

**An hon. Member:** At 2 o'clock.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. We could . . .

**Mr. Breau:** Or, say, sit from 9.30 o'clock until 1.30 o'clock straight . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well . . .

**Mr. Breau:** . . . and then we would adjourn for the rest of the week.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** . . . how would it be to sit from 9.30 o'clock until 12 o'clock and from 1.30 o'clock to 4 o'clock? How is that?

**Mr. Breau:** From 1 o'clock until 3 o'clock then.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** From 1.30 o'clock until 4 o'clock, would that be . . .

**An hon. Member:** Yes.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pourrions-nous convenir de lever la séance à 12 h 30 et à 17 h 00? Est-ce là un horaire raisonnable?

**Une voix:** Pas plus tard que . . . à la discrétion du président.

**Une voix:** Qu'en est-il des soirées?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** De 20 h 00 à 22 h 00.

**M. Breau:** Nous sommes tous d'accord pour siéger jeudi de 14 h 00 à 17 h 00 et de 20 h 00 . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** De 20 h 00 à 22 h 00.

**M. Breau:** Et mardi uniquement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord. Mettons jusqu'à 22 h 15 de façon à ce que notre témoin ait plus de temps. Si nous avons le même témoin l'après-midi et le soir, ça ne cause pas de problème.

**M. Breau:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mais s'ils sont différents, et vu que nous sommes nombreux, je pense qu'il serait préférable de siéger le matin de 10 h 00 à 12 h 30, l'après-midi de 14 h 00 à 17 h 00 et le soir de 20 h 00 à 22 h 15. Vous êtes d'accord?

**Une voix:** D'accord.

**M. Breau:** Je suis d'accord. Mais je me demande si ça ne sera pas indiqué également pour les réunions du jeudi après-midi, surtout pour ceux d'entre nous qui viennent de loin.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est la raison pour laquelle nous ne siégeons pas le vendredi.

**M. Breau:** Nous pourrions peut-être commencer à 9 h 30 le jeudi et siéger jusqu'à 13 h 30.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vois.

**M. Breau:** Nous siégerions donc 4 heures d'affilée. Après quoi on pourrait partir.

**Une voix:** Jusqu'à 14 h 00.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord.

**M. Breau:** Nous pourrions siéger sans interruption de 9 h 30 à 13 h 30.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense . . .

**M. Breau:** Après quoi on lèverait la séance pour le reste de la semaine.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si on siégeait de 9 h 30 à midi et de 13 h 30 à 16 h 00.

**M. Breau:** De 13 h 00 à 15 h 00.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous acceptez de siéger de 13 h 30 à 16 h 00.

**Une voix:** Oui.



[Text]

**An hon. Member:** Mr. Chairman . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I hesitate to have a meeting as long as the one that you suggest for various logistical reasons.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, why not sit from 9.30 o'clock until 1.30 o'clock and split the meeting in two. We can lunch at 1.30 o'clock and the staff could have lunch at 1.30 o'clock and then we adjourn for the rest of the day.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If that is fine with the rest of you, I have no objections, but it does make it somewhat more difficult for . . .

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, for some of us it is not only a question of distance. I would like to say that to travel to my part of New Brunswick is just as difficult as to drive out to Northern British Columbia . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Breau:** And it would be a lot easier for me if I could leave here Thursday afternoon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. Is it agreeable then that the Thursday meetings will be from 9.30 o'clock until 1.30 o'clock?

**Mr. Breau:** One meeting.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right. Mr. Collette, did you have another proposal on time?

**Mr. Collette:** I would like a recap as to what hours we are sitting, but I think we should pay particular attention to the fact that we are doing work up here. I think you should total up the number of hours we are going to sit, because it appears that it is going to be a bit ridiculous. We are coming up here for three days or two and a half per week, and I would think we should work as hard as we can in those two and a half days.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, we are going to have a lot of documents submitted to us, and I hope we are going to read them, study them and consult them. I hope that you do not accept, Mr. Collette, the attitude of those who say that we are on holidays just because we are not sitting. We still have other duties to attend to and . . .

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, this is homework and surely we can read on the weekends. If we are sitting two and a half days a week, we have lots of time to read.

**Mr. Breau:** I have other things to do but read on weekends. I am sorry.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The times that we have tentatively agreed on are Tuesday afternoons from 2 o'clock to 5 o'clock and Tuesday evenings from 8 o'clock to 10.15 o'clock; Wednesday mornings from 10 o'clock to 12.30 o'clock, Wednesday afternoons from 2 o'clock to 5 o'clock; Thursday mornings from 9.30 o'clock until 1.30 o'clock.

**Mr. Collette:** Good.

**Mr. Breau:** That meeting on Thursday would be split in two, so that if we have witnesses . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Breau:** . . . we can . . .

[Translation]

**Une voix:** Monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Une réunion aussi longue que ce que vous proposez ne serait pas très pratique, il me semble.

**M. Breau:** Nous pourrions siéger de 9 h 30 à 13 h 30 avec une interruption. Nous pourrions déjeuner à 13 h 30 de même que le personnel après quoi la séance serait levée pour le reste de la journée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si tout le monde est d'accord, très bien, mais il me semble que ce serait difficile pour . . .

**M. Breau:** Ce n'est pas uniquement une question de distance car j'ai autant de mal à arriver jusqu'à mon coin du Nouveau-Brunswick que d'autres qui doivent se rendre dans le Nord de la Colombie-Britannique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je comprends.

**M. Breau:** Pour moi, si je pouvais quitter Ottawa jeudi après-midi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord. Nous nous réunirons donc jeudi de 9 h 30 à 13 h 30.

**M. Breau:** Il n'y aura qu'une seule réunion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord. D'autres suggestions concernant les horaires? Monsieur Collette.

**M. Collette:** Vu le travail qui nous attend, je voudrais faire un petit calcul quant au nombre d'heures durant lesquelles nous allons siéger. Nous venons à Ottawa pour deux jours et demi ou trois jours par semaine et pendant ces jours-là nous devrions faire le maximum.

**M. Breau:** Nous devrions en principe pouvoir lire et réfléchir aux nombreux documents qui nous seront certainement remis. Vous n'allez quand même pas dire, comme certains le prétendent, que nous sommes en vacances simplement parce que la Chambre ne siège pas. Je vous rappelle que nous avons un tas d'obligations.

**M. Collette:** On peut lire tous ces documents pendant le week-end. Si nous ne siégeons que deux jours et demi par semaine, cela laisse suffisamment de temps pour lire.

**M. Breau:** Je m'excuse, mais j'ai autre chose à faire pendant le week-end à part la lecture.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il est question de siéger le mardi après-midi de 14 heures à 17 heures, le jeudi soir de 20 heures à 22 h 15, le mercredi matin de 10 heures à 12 h 30, le mercredi après-midi de 14 heures à 17 heures et le jeudi matin de 9 h 30 à 13 h 30.

**M. Collette:** Très bien.

**M. Breau:** La réunion de jeudi serait divisée en deux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord.

**M. Breau:** De façon à ce que nous puissions . . .

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, I appreciate that, it would be 9.30 o'clock until 11.30 o'clock and 11.30 until 1.30 o'clock.

Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I wonder whether there is any merit in the suggestion that we start at 9.30 o'clock and end the morning session at 12 o'clock, leaving a two-hour lunch break.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right . . .

**Senator Grosart:** It is just a matter of whether this would suit people. I do not see any particular advantage in starting at 10 o'clock rather than 9.30 o'clock.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That would affect us only then on Wednesdays in any event.

**Senator Grosart:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would 9.30 o'clock until 12 o'clock be a better time for a morning meeting?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right, agreed. So, Tuesdays, 2 o'clock to 5 o'clock; 8 o'clock to 10.15 o'clock; Wednesdays, 9.30 o'clock to 12 o'clock; 2 o'clock to 5 o'clock; Thursdays from 9.30 o'clock until 1.30 o'clock.

The cafeteria on the fifth floor of the Centre Block will open until 8 o'clock p.m. each day.

We have asked them to stay open extra hours for us. That is the cafeteria in this block.

• 1210

The Senator is right. It only opens at 10 o'clock in the morning, but the West Block is open. It was only a question of having something open during that time. If sufficient members of the Committee indicate an interest, the members' dining lounge in the Confederation Building will be open until 8 p.m. for cold buffets only. Those of you who would be interested in that can notify the clerk perhaps, and he could circulate something this afternoon to get your views on that.

**Mr. Collenette:** A point of order, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Does it concern the timing of the meetings?

**Mr. Collenette:** It concerns the allocation of members on the Committee. I am not sure where it would come on this sheet.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think we had better finish this. You mean the questioning by members?

**Mr. Collenette:** No, the replacement of members. I would like to know whether or not the normal House of Commons procedure occurs. I do not know how it operates in the Senate. If a member is absent unavoidably because of business, is that member then replaced and does he have to wait in line to get back on the Committee? Or are we permanent members with

## [Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous siégerions donc de 9 h 30 à 11 h 30 et de 11 h 30 à 13 h 30.

Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Je propose que nous siégeons de 9 h 30 à 12 heures de façon à nous laisser deux heures pour le déjeuner.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord.

**Le sénateur Grosart:** Je ne vois pas ce que nous aurons à gagner en commençant plus tôt qu'à 9 h 30.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En ce qui concerne la réunion de mercredi uniquement.

**Le sénateur Grosart:** En effet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Préférez-vous siéger de 9 h 30 à 12 heures?

**Une voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous allons donc siéger le mardi de 14 heures à 17 heures et de 20 heures à 22 h 15; le mercredi de 9 h 30 à 12 heures et de 14 heures à 17 heures et les jeudis de 9 h 30 à 13 h 30.

La cafétéria au cinquième étage de l'édifice du centre sera ouverte tous les jours jusqu'à 20 heures.

Nous leur avons demandé de rester ouvert spécialement pour nous. La cafétéria se trouve dans cet édifice.

Le sénateur a raison, elle n'ouvre qu'à 10 heures le matin, mais celle de l'édifice de l'Ouest est ouverte. Nous voulions tout simplement avoir une cafétéria ouverte à cette heure-là. Si nous sommes suffisamment nombreux à le vouloir, la salle à manger des députés dans l'édifice de la Confédération sera ouverte jusqu'à 20 heures mais n'offrira que des buffets froids. Si cela vous intéresse, veuillez en avertir le greffier qui pourra distribuer quelque chose cet après-midi afin d'obtenir votre opinion à ce sujet.

**M. Collenette:** J'invoque le Règlement monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Est-ce que cela a trait aux heures des séances?

**M. Collenette:** Il s'agit de la répartition des membres du comité. Je ne sais pas au juste à quel paragraphe il conviendrait d'en parler.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense qu'il vaudrait mieux en finir avec ceci. Vous voulez parler des questions posées par les membres du comité?

**M. Collenette:** Non, du remplacement des membres. Je voudrais savoir si nous allons suivre la procédure normale de la Chambre des communes. Je ne sais pas ce qu'ils font au Sénat. Si un membre est absent pour des raisons indépendantes de sa volonté, est-il remplacé et doit-il attendre son tour pour revenir au comité? Sommes-nous des membres permanents pouvant

[Text]

the right to come back automatically, no matter how many other members are interested in coming on the Committee?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There is no way, according to the rules, whereby we can do anything other than follow the normal procedure. This is a question between members and their own whips, and knowing your influence with your whip I am sure you will have no problem, Mr. Collette, in staying on the Committee.

Now what about witnesses? I sense members are getting a bit restless at this time; we have been sitting already for some time. Do you want to make proposals for additional witnesses, for substitute witnesses?

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, before coming to specific substitute witnesses, I would like to come back to the question raised by Senator Forsey and supported by Mr. Broadbent of the general priority of how we are going to conduct our business, because I think it would have a great bearing on the manner in which we select witnesses. I might say that I am not very impressed with regard to the witnesses proposed here following Mr. Lalonde. It is an odd bag, to put the best possible light on it, and has no form to it whatsoever. I believe we should set forth a sequence such as the sequence Mr. Broadbent suggested. I am not going to argue as to whether it should be the process and then the Monarchy and then the Senate, but these are the main things; the charter of human rights. Then we should set out on a course. We have only six weeks to go some way down the road. We can decide what to put in the interim report. Set out on a course of asking witnesses who can bring us some expert testimony on those different areas.

I would like to come back, if I may, to the subject of setting forth that list of priorities so that we can have it in front of us when we are suggesting a format for the calling of witnesses following Mr. Lalonde. I would suggest that we might, in that way, make this Committee more of a workshop and less of a theatre. I do not know if Senator Forsey and Mr. Broadbent would... Is Mr. Broadbent still here? No, he is gone.

**An hon. Member:** He has gone to B.C.

**Senator Forsey:** I am inclined to agree. It seems to me perfectly extraordinary that the first witnesses after Mr. Lalonde should be the so-called minister—he has no right to call himself a minister—of health in the local government of the social services of the Northwest Territories, followed by a representative of the Yukon Territorial Government. From what stratosphere or what planet has this particular idea descended upon us?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The Committee came into operation, as you know, at the last moment of the session, and we were not really in a position, when we established this provisional list, to have our priorities very well determined.

• 1215

**Senator Lang:** So does the Senate committee come into it.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** So what I would propose is that we do not have to decide this this

[Translation]

automatiquement revenir, peu importe le nombre d'autres députés qui voudraient participer au comité?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Selon le règlement, nous ne pouvons faire autre chose que de suivre la procédure normale. C'est une question que les membres du comité devront régler avec leur whip, et connaissant votre influence auprès de votre whip, je suis certain que vous n'aurez pas de problème, monsieur Collette, à demeurer au comité.

Passons maintenant aux témoins. Je me rends compte que vous commencez à être fatigués, nous siégeons depuis assez longtemps. Voulez-vous proposer d'autres témoins?

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, avant de passer aux témoins de remplacement, j'aimerais revenir à la question soulevée par le sénateur Forsey et reprise par M. Broadbent, au sujet de la procédure que nous allons suivre au cours de nos audiences, parce que cela aura une incidence sur la façon dont nous allons choisir nos témoins. Je ne suis pas très impressionné par les témoins qui suivent M. Lalonde. C'est au mieux un ramassis de témoins hétéroclites. Je pense que nous devrions suivre l'ordre proposé par M. Broadbent. Je ne débattrai pas la question de savoir s'il faut d'abord étudier la procédure, puis la monarchie puis le Sénat, mais ce sont les sujets principaux, ainsi que la charte des droits de l'homme. Nous devrions ensuite commencer notre étude, nous n'avons que six semaines. Nous pouvons décider ce que nous voulons inclure dans le rapport provisoire. Nous pourrions convoquer des témoins capables de nous donner de solides opinions sur ces questions.

Si vous me le permettez, j'aimerais revenir à la liste des priorités afin que nous ayons quelque chose lorsque nous proposerons la procédure à suivre pour convoquer les témoins après M. Lalonde. De cette façon, notre comité serait beaucoup plus un atelier de travail qu'un simple théâtre. Je ne sais pas si le sénateur Forsey et M. Broadbent voudraient... M. Broadbent est-il toujours ici? Non, il est parti.

**Une voix:** Il est parti pour la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Forsey:** Je suis d'accord avec vous. Il me semble tout à fait extraordinaire que les premiers témoins convoqués après M. Lalonde soient le ministre—il n'a pas le droit de s'appeler ministre—de la santé du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, et un représentant du gouvernement territorial du Yukon. D'où peut bien nous venir une idée aussi biscornue?

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Comme vous le savez, le comité a été constitué à la fin de la session et lorsque nous avons dressé cette liste provisoire, nous n'avions pas encore pu déterminer nos priorités avec exactitude.

**Le sénateur Lang:** C'était le cas du comité du Sénat.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je propose que nous laissions cette question de côté ce matin. Si le comité est



## [Texte]

morning. Perhaps if the Committee were to agree, we would follow the provisional list for the second week and then tomorrow try to get your views as to the program for the other weeks, because I do not think it would be possible to change the list for next week and in time warn new witnesses to appear before us next week.

**Senator Forsey:** I must say that I cannot see why on earth we should spend a whole day listening to a member of the Northwest Territories Council responsible for health and local government, social services, and a representative of the Yukon Territorial Government. Surely this is away out on the extreme verge of the crimson limit of our business.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** On revient à la question des priorités, sénateur. Il y en a qui sont plus intéressés à la Reine, d'autres qui sont plus intéressés aux droits des Amérindiens.

**Le sénateur Forsey:** Mais enfin, quelle question de priorité? Quelle priorité? J'ai, à l'égard des Territoires du Nord-Ouest un très grand respect, il est inutile de le dire.

Mais quelle est l'urgence de voir ces gens-là présenter le point de vue de leur conseil législatif ou quoi que ce soit? C'est pas, à mon avis, une urgence.

Par contre, je crois qu'il y a des témoins qui pourraient être convoqués, même pour la semaine prochaine. Par exemple, dans la liste des témoins, je trouve des omissions extraordinaires, dont le professeur (Frank Scott), l'un des plus grands juristes constitutionnels du Canada et le professeur Alex Corry, encore un des plus éminents juristes constitutionnels du Canada. On ne fait pas mention de ces personnes. Pourtant, je crois, par exemple, que le professeur Corry pourrait venir ici la semaine prochaine. Il faudrait certainement lui en donner la possibilité.

À mon avis c'est une perte de temps, c'est une perte complète du temps du comité, que d'entendre ces personnes-là à cette étape de nos séances.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Au sujet du professeur Scott, le contact a été établi avec lui. Apparemment, il n'est pas prêt à présenter un rapport ce mois-ci.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have Senator Lang, Mr. Breau and Senator Asselin. Perhaps I should say though, being completely frank about it, and as I mentioned earlier, the only plan was to hear groups, organizations and governments as early as possible before hearing individuals. The reasons we are hearing these ministers next week are precisely because they are appearing on behalf of their governments, and you will also appreciate that we have some difficulty in making arrangements with people for particular times during the course of August. It was hard enough to get us back during August, and it is very difficult to get some of the witnesses that we might wish to hear during August.

**Senator Forsey:** Why not try the ex-Governor General, Mr. Michener. He should be easily available at this time of the year.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We are certainly open to all of your suggestions.

## [Traduction]

d'accord, nous allons suivre la liste de la deuxième semaine. Pour ce qui est des semaines suivantes, nous essaierons demain d'établir les priorités. De toute façon, il serait impossible de prévenir les témoins à temps pour la semaine prochaine.

**Le sénateur Forsey:** Je ne vois pas pourquoi nous devrions consacrer une journée entière à un membre du Conseil des Territoires du Nord-Ouest, chargé de la Santé et des services sociaux ainsi qu'à un représentant du gouvernement du Territoire du Yukon. C'est sûrement très éloigné du sujet qui nous intéresse.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Once again, it is a question of priority, Senator. For some it is the Queen, for others it is Indian rights.

**Senator Forsey:** What priority are you talking about? I have the utmost respect for the Northwest Territories, I do not have to tell you.

However, I do not see the urgency in seeing representatives from its Council or whatever. In my mind, it is not urgent.

On the other hand, there are witnesses who could be called even for next week. For example, in the witnesses' list, I find glaring omissions, to name one, Professor Frank Scott, one of the greatest constitutional experts in Canada, and another, Professor Alex Corry, he too an eminent constitutional expert on the constitution. They are not mentioned. And I believe, Professor Corry could be free to come here next week. He certainly should be afforded the opportunity.

I think it is a complete waste of the Committee's time to call these witnesses at this particular stage of our deliberations.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** With regards to Professor Scott, he has been contacted. Apparently, he is not in a position to present a brief this month.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai encore les noms du sénateur Flynn, M. Breau et du sénateur Asselin. Je dois dire en toute franchise, cependant, il en a été question tout à l'heure, que l'idée était d'entendre les groupes, les organismes et les gouvernements, le plus tôt possible, avant les particuliers. La raison pour laquelle nous entendons ces ministres au cours de la semaine prochaine est justement qu'ils représentent leur gouvernement. Vous devez comprendre également qu'il est très difficile d'avoir des gens et d'arrêter tous les détails au cours du mois d'août. Il a été bien assez difficile de nous réunir au cours de ce mois. Pour les témoins, c'est encore plus problématique.

**Le sénateur Forsey:** Pourquoi ne pas essayer d'avoir l'ancien gouverneur-général, M. Mitchener? Il doit être disponible en ce temps-ci de l'année.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous sommes prêts à recevoir vos suggestions.

*[Text]*

We have already been in contact with Professor Scott. I personally know of Dr. Corry's eminence and your suggestion about Mr. Michener is another excellent one. I presume it is Mr. Michener to whom you are referring.

**Senator Forsey:** It is Mr. Michener I am referring to, yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Lang is next.

**Senator Lang:** I pass. Senator Forsey has made my point.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Breau is next.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, I think we are at the crux of one of our points of discussion today because it is now, I think, quite apparent that there has to be some relationship between the priorities we establish and the people we want to hear. When we previously discussed item I we agreed not to discuss it, that presumably it would be held over to about this stage in our proceedings when we could come to some conclusions, if possible, as to what we wanted to do first.

I line myself up solidly behind Senator Forsey and others who have spoken about the need to be clear about the legitimacy of our process. Legitimacy is a word that can be properly used, I think, in constitution matters because the legitimacy of what one does in framing a constitution is one of the vital elements of its effectiveness or its desirability. As I understand what Senator Forsey had been saying to us a little while ago it is that he wants to be sure we have established the legitimacy of our proceedings in that broad philosophical sense of the word, although we may as well be looking at the legal and more direct sense of the word as well. If that is true and if we are going to look at this question of legitimacy and the question of process and the question of procedure and the soundness of the foundation on which we are trying to construct this edifice, then it follows that early in our proceedings, as early as possible, we ought to be deciding who we are going to hear that can help us to deal with these problems.

## • 1220

Now, it is quite clear, I guess, that we cannot hope to get into that side of things this week because of the nature of things but one would expect that by next week we could, and it seems to me to be trivial to be thinking of listening to the witnesses that are to be called for next week, with all respect to them and their individual capacity as fellow Canadians, but trivial with respect to this fundamental responsibility we have to review the legitimacy of our proceedings here today.

So I want to add my voice to those who say that next week we should be hearing from the fathers of the country, so to speak, those persons who have a legitimate comment to make on the whole question of constitution-making in the Canadian environment and in the dissension of Canadian history. So, I want to add my voice to those who speak in that respect and to say that we should ask our advisers, who presumably have some knowledge of who might be suitable to consult this afternoon, or at the latest tomorrow, to give us some ideas of

*[Translation]*

Nous avons déjà communiqué avec le professeur Scott. Je sais par expérience qu'il est de la compétence de M. Corry. Quand à M. Mitchener, il ferait certainement un autre excellent témoin. C'est bien de M. Mitchener que vous voulez parler.

**Le sénateur Forsey:** De M. Michener, en effet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Lang:** Je cède mon tour. Le sénateur Forsey a déjà fait valoir mes arguments.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Breau.

**M. Breau:** Monsieur le président, nous avons abordé le point le plus important de notre discussion aujourd'hui. Il est clair à ce stade-ci qu'il doit y avoir un rapport entre les priorités que nous établissons et les témoins que nous entendons. À l'article 1er, nous sommes convenus de reporter cette question à ce stade de nos délibérations afin d'en venir à une conclusion sur nos priorités.

J'appuie sans réserve le sénateur Forsey et ceux qui ont parlé de la nécessité de faire le point sur la légitimité de notre action. Il faut en fait parler de légitimité dans ce contexte et c'est sûrement ce qu'il y a de plus important du point de vue de l'efficacité ou de l'opportunité d'une constitution à établir. Si j'ai bien compris, le sénateur Forsey a dit que nous devons d'abord nous assurer de la légitimité du processus dans lequel nous nous engageons, le terme étant pris dans son acception la plus large, même si nous devons également nous pencher sur l'aspect juridique d'une façon plus stricte. Si c'est ce que nous voulons, si nous nous penchons sur la question de la légitimité, sur la question du processus de la procédure, si nous remettons en question les fondations sur lesquelles nous essayons de construire l'édifice, il est évident qu'au début de nos travaux nous devons décider le plus tôt possible quel témoin nous entendrons et qui pourra nous aider à résoudre ces problèmes.

Il est très clair que nous ne pouvons pas nous attaquer à cela cette semaine à cause de la nature même de la question mais nous devrions pouvoir le faire d'ici la semaine prochaine. J'estime qu'il serait futile de songer à entendre les témoins qu'on a invités à comparaître la semaine prochaine, même s'il s'agit de gens chevronnés. Il serait futile de le faire à la lumière de cette responsabilité fondamentale qui est la nôtre, à savoir déterminer si les travaux que nous entreprenons aujourd'hui sont légitimes.

Voilà pourquoi je me fais l'écho de ceux qui disent que la semaine prochaine nous devrions entendre les pères du pays, si vous voulez, ceux qui ont des remarques légitimes à faire sur l'élaboration d'une constitution dans un contexte canadien historique de discorde. Ainsi donc, j'abonde dans le sens de ceux qui sont de cet avis-là et je répète que nous devrions consulter nos conseillers, qui, nul doute, savent très bien qui nous devrions consulter cet après-midi ou au plus tard demain. Cela nous permettrait de profiter des idées qu'ont ces gens,



*[Texte]*

the people that we might wish to hear and we can add our own. But unless we relate our priorities with the people we want to hear, we are going to waste a great deal of time and perhaps miss the point.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I make a suggestion on this. There are several others who want to say something on it. I would suggest that Committee members make a list of those who they want to hear next week. We could discuss this perhaps tomorrow rather than debating individual names now. Perhaps the members could among themselves talk about this and we could deal with this matter subsequently. We do not have now to go beyond this week although I might ask you, if you are agreeable, to indicate whether or not you wish to hear Mr. Lang on Thursday of next week, because I am sure his schedule will soon fill up if we do not speak for the time. But other than that, I think we could deal with this matter tomorrow morning before we hear our next witness. The Committee members could consult among themselves in the meantime.

Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I would suggest, because I am in complete agreement with those who have said it does seem like unwise programming to call three of the witnesses suggested for next week, that the Committee adopt the principle enunciated so well immediately before I spoke by my colleague, Senator Roblin—I was about to say premier but I corrected myself—that we should get into the question of the procedure which has been called, I think, “process of amendment”. Mr. Lang of course would fit into that suggestion.

Therefore, my suggestion is that the steering committee take the matter up and, if possible, report back either this afternoon or tomorrow morning with a revised suggestion for the witnesses in the week following this one. I doubt if the suggestion that you wait for recommendations from individual members of the Committee will get anywhere. I think it is the responsibility of the steering committee to consider what has been said here, the objections that have been taken to the schedule for next week, and to come back with another recommendation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, I have Mr. Breaux's address. Well, we can certainly proceed that way but it may be more helpful to the steering committee if we had guidance from the Committee members. I mean, you have before you the recommendations of the steering committee and I do not think enough guidance has been given at this stage for us to know what people you would like us to hear next week. So, if the onus is to be put on the steering committee I think we will have to be better informed by Committee members in the meantime.

**Senator van Roggen:** Excuse me, Mr. Chairman, could we not just give our ideas to Peter Dobell?

*[Traduction]*

idées que nous pourrions ajouter à celles que nous avons déjà nous-mêmes. Mais à moins qu'il n'y ait corrélation entre nos priorités et la liste des gens que nous entendrions, nous perdrons beaucoup de temps et nous risquons de rater le coche.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai une proposition à vous faire ici. Plusieurs de vos collègues veulent prendre la parole sur cette question. Je propose que les membres du comité établissent une liste de témoins qu'ils veulent entendre la semaine prochaine. Nous pourrions la considérer dans son ensemble demain plutôt que de discuter dès maintenant de l'opportunité d'inviter tel ou tel témoin. Les membres du comité peuvent donc en parler entre eux et nous reprendrons le sujet plus tard. Nous pouvons décider de la liste des témoins que nous entendrions cette semaine même si je vous demande de me dire tout de suite si vous désirez entendre M. Lang jeudi en huit, car son emploi du temps est tellement serré que nous risquons de le rater. Hormis cette décision que nous devons prendre dès maintenant, le reste peut attendre à demain matin et nous reprendrons cette question avant de donner la parole à notre prochain témoin. Entre temps, les membres du comité pourront se consulter là-dessus.

Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, j'abonde dans le sens de ceux qui ont dit qu'il est illogique d'inviter les trois témoins que l'on a conviés aux séances de la semaine prochaine. En conséquence, je propose que les membres du comité adoptent le principe qu'a énoncé si éloquemment le sénateur Roblin, mon collègue—j'allais dire le Premier ministre mais je me suis repris à temps. Nous devrions étudier la question de la procédure que l'on a appelée, si je ne m'abuse «processus de modification». M. Lang pourrait donc contribuer à notre discussion.

Je propose que le comité directeur se penche sur la question et, si possible, nous avise de sa décision cet après-midi ou demain matin en nous présentant une version modifiée de la liste des témoins que l'on invitera la semaine prochaine. Je crains que si vous attendez que les membres du comité vous fassent des recommandations, nous n'aboutissions à une impasse. J'estime qu'il revient au comité directeur de nous faire une recommandation, à la lumière de ce qui a été dit ici et des objections que l'on a fait valoir au sujet de l'emploi du temps de la semaine prochaine.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, j'ai pris note des remarques de M. Breaux. Nous pouvons certainement procéder ainsi mais le comité directeur aimerait beaucoup connaître l'opinion des membres du comité. Vous avez sous les yeux les recommandations du comité directeur mais pour l'instant, vous ne nous en n'avez pas assez dit pour que nous sachions qui vous voulez entendre la semaine prochaine. Pour que le comité directeur puisse être fixé, il faudra que vous lui fassiez connaître votre opinion.

**Le sénateur van Roggen:** Excusez-moi, monsieur le président. Ne pourrions-nous pas communiquer avec Peter Dobell?



[Text]

• 1225

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, you could do that. Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, have those people been advised now that they were invited to be here on August 22?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think all the ones whose names are here have agreed to appear at that time.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, if they have been advised, I think we should stick to that schedule. I do not know that Senator Forsey or others mean that these people are from a smaller political entity that . . . How are we going to judge who is important and not important here? I remember when we were sitting in the steering committee we had a list of the people who wanted to come, and I take it there was some consultation between the officials of our Committee and these people as to travelling arrangements. These people we decided we would accept as part of the institutions we wanted to hear; it does not matter to me if we listen to them on August 22 or August 31. If they have already been notified and they have made arrangements to travel here—about 4,000 miles—I think we should hear them. I am concerned about how we are supposed to decide in the future who is less important or more important. I think it is a mistake for us to start judging people because they are from a smaller political entity. It seems to me that they have the right to be heard here, and we should hear them.

On the question of institutions versus academics or experts, I suggested in the steering committee that we start with institutions and national organizations before we go to experts. I take it that as we go along and discuss the question of power relationships in the country, from national institutions we would have questions that would come up. Questions have been brought up in the Senate Committee, technical questions, legal questions. I think they are important and we may want to hear experts on those later. But I think we should start with institutions, governments, national organizations, and then go on to academics or experts on other things. I think there is a distinction to be made here between making a political judgment, which comes normally from representatives of some kind, and experts who have come up with some position, over a number of years, which may be nice to hear about. I think the opinions and positions of those who represent something in the country are more important, and we should start with those.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Breau. Senator Asselin, I perhaps just should add that I think all the witnesses have been advised that it would only be when the full Committee met that their coming could be confirmed, so they may realize that there is some tentative aspect to this. Sénateur Asselin.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, je pense que la question de l'ordre de priorité des témoins est très importante pour le Comité. Si je regarde à partir du commencement de la liste, on y voit des groupes qui viennent nous rencontrer et qui sont déjà venus devant le comité conjoint du Sénat et de la

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, vous pourriez le faire. Monsieur Breau.

**M. Breau:** Monsieur le président, a-t-on déjà averti ces gens qu'ils étaient invités à comparaître le 22 août?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que tous ceux dont les noms sont ici ont déjà accepté de comparaître ce jour-là.

**M. Breau:** Monsieur le président, si on les a avertis, alors nous devons nous en tenir à cet emploi du temps-là. Je ne crois pas que le sénateur Forsey et les autres disent cela uniquement parce que ces gens appartiennent à une entité politique moins importante, car comment pouvons-nous juger de ceux qui sont importants et de ceux qui ne le sont pas. À la réunion du comité directeur, on nous a présenté une liste de gens qui voulaient comparaître et je crois comprendre qu'il y a eu consultation entre le personnel du Comité et ces gens au sujet des projets de voyage. Ces représentants d'organismes que nous aimerions entendre peuvent comparaître le 22 ou le 31 août, cela m'est égal. Mais si on les a déjà avisés de la date de leur comparution et que certaines réservations ont déjà été faites, car certains viennent de loin, nous devrions les entendre au moment prévu. Ce qui m'inquiète, c'est l'avenir et la façon dont on choisira ceux qu'il est important d'entendre parmi les autres. Ce serait une erreur que de juger les gens d'après l'importance de leur groupement politique. Ils peuvent avoir le même droit que les autres d'être entendus ici.

Quant à choisir entre les organisations et les professeurs ou spécialistes, j'ai suggéré au comité directeur que nous commencions par les organisations nationales avant de nous adresser à des spécialistes. Surtout lorsque nous discuterons du partage des pouvoirs, les organisations nationales susciteront beaucoup plus de questions. Au comité du Sénat, on a posé des questions d'ordre juridique qui ont leur importance mais nous aurons tout le temps d'entendre ces spécialistes plus tard. Nous devrions commencer par les institutions, les gouvernements, les organisations nationales avant de passer aux professeurs et autres spécialistes. Nous devons absolument faire la distinction entre un jugement politique, en général posé par des représentants, et l'avis de spécialistes qui arrivent à une certaine opinion au bout de plusieurs années d'études, opinion qu'on aimerait peut-être connaître. Mais il me semble que le plus important, ce sont les points de vue et positions de ceux qui représentent quelque chose au pays et nous devrions donc les entendre en premier.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Breau. Sénateur Asselin, j'aimerais d'abord ajouter que tous les témoins ont déjà été informés du fait que leur comparution ne serait confirmée qu'après la réunion du comité et que par conséquent aucun projet n'est encore définitif. Sénateur Asselin.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, I think that this matter of some witnesses priority is very important for the Committee. When I look at the top of the list, I see organizations which have already appeared before the Joint Committee of the Senate and the House of Commons in 1970 and 1971. If they

*[Texte]*

Chambre des communes en 1970 et en 1971. S'ils n'ont rien d'autre à dire que de répéter ce qu'ils ont dit devant nous en 1970, 1971, 1972, ils n'ont qu'à déposer leurs mémoires, lesquels nous avons déjà en filière.

Je pense aussi que la priorité devrait être accordée, comme l'a dit M. Breau, aux institutions et surtout aux gouvernements provinciaux. Je voudrais savoir si on a demandé aux gouvernements provinciaux de présenter des mémoires. Dans l'affirmative, quelle a été leur réponse? Est-ce qu'on peut s'attendre à ce qu'ils acceptent de comparaître devant le Comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes?

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Les communications ont été établies, comme on l'a déjà dit ce matin, avec tous les premiers ministres provinciaux. Les réponses que nous avons reçues jusqu'à présent ont été négatives sur les deux plans. Premièrement, quant à la présentation de mémoires, deuxièmement, quant à des comparutions devant le Comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mais nous avons deux représentants du gouvernement la semaine prochaine...

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Du gouvernement des territoires.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, des territoires.

Senator Smith is next.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I just wanted to make a comment or two about the suggestion of Mr. Breau that the desire to make a change in the witnesses had something to do with whether the witnesses listed here were important people or represented important organizations or jurisdictions. I do not think that is the point at all. The point is simply who can help us with a particular problem at a particular time. To paraphrase a well-known Gilbert and Sullivan thing, make the witness suit the point. That is what I think my colleagues were arguing for as well as the distinguished and good looking gentleman over there on my right and that is certainly the point I want to make. We are not making any judgment at all upon who is important, who is not important or who represents an important jurisdiction in his own right, but rather who can give us the most help at a time when we are considering a particular point. It seems to me that is the basis on which we should be considering who will be called next week, for instance.

• 1230

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, I think the object of having witnesses come before us is not necessarily only to help us, I think it is to hear them and what they think of the whole question of constitutional amendments in Canada. I think we may want to reconcile that at one point with the subjects we are going to talk about. I think it is important, once people have been invited that we listen to them, even if we have not planned at all about what we have decided is a prerogative. If they want to say something, I think we should hear them.

*[Traduction]*

can only repeat what they have told us in 1970, 1971 and 1972, they might just as well table their briefs, which we might already have in file.

As Mr. Breau said, I think we should give priority to institutions, particularly to provincial governments. I would like to know if the provinces were asked to submit briefs. If so, what was their answer? Should we expect them to come and appear before the Joint Committee of the Senate and the House of Commons?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** As was said this morning, all premiers have already been contacted. To date, all the answers we have received have been negative, whether it be submitting a brief, or appearing before the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** But next week, we will be hearing from two representatives of the government...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** From the government of the Territories.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, from the Territories.

Le sénateur Smith est le suivant.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, j'aimerais simplement faire quelques remarques à la suite de ce qu'a dit M. Breau. Il croit que si nous voulons modifier la liste des témoins c'est parce que certains d'entre eux sont des personnages importants ou représentent des gouvernements ou des organismes importants. Cela n'a rien à voir. La raison est simplement que ces personnes pourraient nous aider à saisir certains problèmes à un moment donné. Pour paraphraser une réplique célèbre d'un opéra de Gilbert et Sullivan, choisir le témoin d'après le problème. Je crois justement que c'est là ce que mes collègues tentent de faire valoir tout comme ce bel homme distingué qui se trouve là-bas à ma droite et c'est aussi mon avis. Il ne s'agit pas de décider qui est important, qui ne l'est pas ou qui représente de plein droit un domaine important, mais plutôt qui pourra nous aider le plus au cours de notre étude. Il me semble que c'est sur ce critère que nous devons décider des témoins à convoquer la semaine prochaine par exemple.

**M. Breau:** Monsieur le président, l'objectif lorsque nous faisons comparaître des témoins n'est pas nécessairement d'obtenir leur aide, je crois qu'il s'agit de les entendre et de savoir ce qu'ils pensent du remaniement constitutionnel au Canada. Nous voudrions en effet sans doute concilier cet aspect avec les sujets dont nous allons discuter. Il est important, je crois, qu'une fois un témoin invité, nous l'écoutions même si nous n'avons pas envisagé du tout ce que nous avons décidé être une prérogative. Si le témoin veut dire quelque chose, alors je crois que nous devons l'entendre.

*[Text]*

**Senator Smith:** We should hear as many as possible, but we should hear them in some kind of order which is related to the proceedings we are considering.

**An hon. Member:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have three or four others who want to speak on this. I am not sure that we are ready to decide this question now and that was why I suggested that perhaps we should leave this for further discussion tomorrow morning if that would be agreeable to the Committee members, but as we have already agreed on this week, may I ask you whether we can confirm with Mr. Lang's office for next Thursday. Would that be agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Then we could leave the others until tomorrow morning.

I think, therefore, we have completed the Report of the Steering Committee. It was amended in 1; it was amended in 4; it was amended in 8 and considerably amended in the list in 10 because only the witnesses for this week and Mr. Lang for next week have been agreed on, but with those amendments, is that report agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There are a couple of things. Mr. Lawrence has another point. I should tell you that we have received copies of Mr. Lalonde's address. He sent 15 copies which would normally be fine because we have photocopying facilities, but the photocopy machines have broken down, so I think all we can do at this point is distribute the statement to the party spokesmen who will be asking the questions. If they could identify themselves to the Clerk, I think copies are available in both official languages, that would probably be the best arrangement for now. Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** I had two points. One was Mr. Lalonde's presentation this afternoon. I wondered how we were going to get it before we came back. The other point—and it may be a very minor one—as you know, there has been a Senate committee, Mr. Chairman, presumably on this very subject. Leaving aside the proprieties or the courtesies or the lack thereof of one of the parts of Parliament having a committee when there is a joint committee already set up, I certainly feel that there is no need to duplicate some of these matters that have come before the Senate Committee and yet officially we should get some of these presentations on the record. Quite frankly, we are starting here from an unequal basis, if I may put it that way, in that some of the members of this Committee who are on the Senate Committee have already had representations and presentations made to them from very expert people. Some very worthwhile arguments have been made to them that officially have been denied to the rest of us.

No. 1, I would like to get copies, if I may, and I am sure all Committee members would appreciate getting copies of the deliberations of the Senate Committee until now.

*[Translation]*

**Le sénateur Smith:** Nous devrions entendre autant de témoins que possible, mais nous devrions les entendre dans un certain ordre, en fonction des sujets que nous étudions.

**Une voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai ici trois ou quatre autres noms de personnes qui veulent donner leur avis à ce sujet. Je ne sais au juste si nous sommes prêts à trancher la question et c'est pourquoi je propose de laisser cela de côté et d'en discuter demain matin si les membres du Comité le veulent bien; comme nous nous sommes déjà entendus sur l'horaire de cette semaine, puis-je vous demander si nous pouvons confirmer la date de jeudi prochain auprès du cabinet de M. Lang. Êtes-vous de cet avis?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ainsi nous pourrions laisser les autres jusqu'à demain matin.

Je crois par conséquent que nous avons terminé l'étude du rapport du comité directeur. Ce dernier a été modifié au paragraphe 1, au paragraphe 4, au paragraphe 8 et un amendement important a été apporté à la liste du paragraphe 10 puisque nous nous sommes entendus uniquement sur les témoins prévus pour cette semaine et pour M. Lang la semaine prochaine. Ainsi modifié, le rapport est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il y a encore plusieurs questions. M. Lawrence veut encore intervenir. Je dois également vous dire que nous avons reçu l'allocation de M. Lalonde. Il en a envoyé 15 exemplaires ce qui normalement suffirait puisque nous avons des appareils de photocopie, mais ces derniers sont en panne et que pour l'instant nous ne pourrions distribuer ce texte qu'aux porte-parole des partis qui poseront des questions. S'ils veulent bien se faire connaître auprès du greffier, je crois que des exemplaires sont disponibles dans les deux langues officielles; c'est tout ce que nous pouvons faire pour l'instant. Monsieur Lawrence.

**M. Lawrence:** Il y a deux choses. D'abord il y a la présentation de M. Lalonde cet après-midi. Je me demandais comment nous allions l'obtenir avant de revenir ici. Ensuite... et c'est peut-être très mineur... comme vous le savez, un comité du Sénat s'est réuni pour étudier vraisemblablement ce même sujet. Sans vouloir parler de bonnes manières ou de courtoisie ou de l'absence de celle-ci lorsqu'un des groupes du Parlement se réunit en comité alors qu'il y a déjà un comité mixte de prévu, je crois qu'il est inutile de reprendre certains des dossiers qu'a étudiés le comité du Sénat, et pourtant, officiellement, il faudrait annexer au procès-verbal certaines présentations déjà données. Très franchement, nous ne démarrons pas sur un pied d'égalité, si je puis m'exprimer ainsi, en ce sens que certains membres de ce Comité qui font également partie du comité du Sénat ont déjà entendu l'opinion de spécialistes. Ils ont entendu des arguments dignes d'intérêt, ce qui nous est officiellement refusé.

Tout d'abord, j'aimerais en obtenir une copie, si c'est possible, et je suis convaincu que tous les membres du Comité seraient heureux d'obtenir une copie des débats du comité du Sénat jusqu'à ce jour.



*[Texte]*

No. 2, is there any way in which we can incorporate those presentations or is it even advisable to incorporate those presentations into the official records of this Committee?

No. 3, are we going to continue to run into duplications here in respect of the Senate Committee? I would think the House of Commons, for instance, would be very heavily criticized if the House of Commons set up a committee to deal with a matter that was already the subject matter of a joint committee of this house. Is the Senate Committee continuing, Mr. Chairman? Are we going to have people who appear before us appear before them? Is it advisable for us to have people appear before us who have already appeared before them? I would like some guidance on this matter.

• 1235

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Those are good points. The Senate committee, I understand, has adjourned until September, but perhaps your co-chairman can agree to contact the chairman of the Senate committee for some discussion along the lines of the questions you have raised, and they may be able to bring you some further information on that.

As for the documents, my feeling is that we should not print them; they are already printed as a parliamentary document. But if it is necessary; if they are not already automatically going to your offices, which he can check, I think our Clerk can undertake to make sure that we all get copies of them.

Earlier there was also a suggestion from Mr. Lawrence about another motion. Or was it Senator Lang? No. Was there not one from Mr. Lawrence about something that he wanted to bring up at the end of the...? Well, you will think of it again.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, in view of Mr. Lawrence's suggestion that there might have been something improper in the Senate setting up its special committee—I think he said that I would be alarming or surprising if the Commons did the same thing—I might say that one of the recommendations of one of the expert witnesses was that perhaps there should be included in the package recommendations for the reform of the House of Commons.

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**Mr. Lawrence:** I was anticipating that maybe a House of Commons committee should be set up to consider whether or not the Senate should be continued at all.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps on that gently pugnacious note we could adjourn until 2 o'clock at which time there may be more pugnacity. The meeting is adjourned.

• 1408

## AFTERNOON SITTING

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order. I will at this time ask the cameras to cease and desist their functioning. Thank you, gentlemen. Now if I could

*[Traduction]*

Deuxièmement, est-il possible ou même souhaitable d'annexer ces présentations au compte rendu officiel de notre comité?

Troisièmement, ce double emploi avec le comité du Sénat va-t-il continuer? Je crois par exemple que la Chambre des communes s'exposerait à de vives critiques si elle créait un comité pour étudier une question qui fait déjà l'objet d'un examen par un comité mixte de la Chambre. Le comité du Sénat va-t-il continuer à siéger, monsieur le président? Nos témoins vont-ils comparaître devant le Sénat? Est-il souhaitable que les témoins qui ont déjà comparu devant le Sénat comparaissent devant nous? J'aimerais avoir certaines explications à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce sont des arguments pertinents. Je crois que le comité du Sénat a suspendu ses travaux jusqu'en septembre, mais le coprésident peut se mettre en rapport avec le président du comité du Sénat et discuter avec lui des questions que vous allez soulever; ainsi pourront-ils tous les deux vous donner de plus amples renseignements là-dessus.

En ce qui concerne les documents, je ne crois pas qu'il faille les imprimer; ils l'ont déjà été en tant que documents parlementaires. Au besoin, et s'ils ne vous sont pas automatiquement envoyés,—ce qu'on peut vérifier—le greffier veillera à ce que vous en ayez tous en exemplaire.

Tout à l'heure M. Lawrence a proposé une autre motion. A moins que ce ne soit le sénateur Lang? Non. N'y avait-il pas quelque chose dont M. Lawrence voulait parler à la fin de la... Réfléchissez-y.

**Le sénateur Grosart:** M. Lawrence a laissé entendre que le Sénat n'aurait pas dû créer de comité spécial et il a dit, je crois, qu'il serait alarmant ou surprenant de voir les Communes faire la même chose—je dois dire que parmi les recommandations formulées par l'un des spécialistes que nous avons entendus, il y en avait une qui préconisait la réforme de la Chambre des communes.

**Des voix:** Bravo!

**M. Lawrence:** Je croyais que vous alliez dire que la Chambre des communes devrait créer un comité chargé d'étudier l'opportunité de maintenir le Sénat.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sur ces propos légèrement acerbes, nous allons suspendre la séance jusqu'à 14 heures et la querelle pourra reprendre de plus belle. La séance est levée.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A l'ordre, s'il vous plaît. Je demanderai maintenant aux cameramen de cesser de filmer. Je vous remercie, messieurs. Je vous demanderai même de

*[Text]*

ask the cameras to leave, I think we could begin with our proceedings this afternoon.

This is the first public meeting of the Special Joint Committee on the Constitution of Canada, an important task that is before us on the Committee, and certainly one recognized as such by all members of the Committee. In some respects it is very much like another committee reference on which Senator Lamontagne and I began as co-chairmen some eight years ago. But in other important respects those two committees are different, largely because of the much more precise proposals from the Government of Canada that we have before us at this time.

Nevertheless, I think I should say that I believe all of us on the Committee take seriously the fact that the government has announced its intention and its willingness to make changes in its initial proposals if that should appear to be proper. I know we feel that one of the important pieces of evidence for the government on that will be the report of this Committee. We therefore have a task of magnitude for Parliament, and indeed for the future of our country, before us, and I think I can say on behalf of all of us that we approach that with great seriousness and with a determination to devote to it our best efforts and especially our best judgment.

• 1410

My Co-Chairman, Senator Maurice Lamontagne, I am sure would like to add a few words of welcome to the Committee and to the public.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Chers collègues, il me fait grand plaisir de vous souhaiter officiellement la bienvenue. C'est un truisme maintenant quand on dit qu'au Canada, tout particulièrement, l'heure est au changement, et je crois aussi que dans un climat de changement comme celui-là, il est très important de savoir ce que l'on veut. Mais il est également important et peut-être encore plus important de vouloir les conséquences de ce que l'on veut. Je crois que c'est l'attitude que nous devrions adopter au cours de ces délibérations très importantes. Non seulement devrions-nous tenter de déceler ce que nous voulons ensemble, mais aussi, à chaque proposition, devrions-nous voir si nous acceptons les conséquences de ce que nous voulons.

C'est dans cet esprit, je l'espère, que nous allons travailler ensemble, malgré nos divergences, dans l'amitié tout au moins. Je n'ai pas peur, pour ma part, des divergences. Je me rappellerai toujours cette belle parole de Valéry: «Enrichissons-nous de nos différences.» Merci.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Now, ladies and gentlemen, I think we can begin our proceedings. We had the reading of our order of reference this morning and I do not think it is necessary for us to do that again. There remains for me but to introduce the Minister of State for Federal-Provincial Relations, the Honourable Marc Lalonde. The gentleman accompanying him, next to him, is Mr. Gordon Robertson, Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations; next to him is Mr. Roger Tassé, Deputy Minister of Justice; and at the end is Mr. Barry Strayer, Assistant Deputy Minister of

*[Translation]*

quitter la salle, car nous sommes prêts, je pense, à commencer les délibérations de cet après-midi.

Il s'agit de la première réunion publique du Comité mixte spécial de la constitution du Canada, qui s'est vu confier une tâche importante et je suis persuadé que c'est ainsi que la perçoivent tous les membres du comité. Sous bien des aspects, ce comité est assez semblable à un autre comité d'étude dont le sénateur Lamontagne et moi-même étions coprésidents il y a environ huit ans. A d'autres égards cependant, ces deux comités diffèrent sur des points importants, surtout à cause des propositions beaucoup plus précises que nous a soumises le gouvernement du Canada cette fois-ci.

Je pense cependant que tous les membres du comité prennent au sérieux le fait que le gouvernement a l'intention de modifier ses propositions initiales si nos conclusions en démontrent l'utilité. Nous pensons que le gouvernement se fondera surtout sur le rapport que nous lui présenterons. Notre tâche est donc très importante pour le Parlement et, en fait, pour l'avenir de notre pays; je pense pouvoir dire en notre nom à tous que nous accordons à cette tâche toute la considération voulue et que nous sommes déterminés à y consacrer tous nos efforts et à exercer notre meilleur jugement.

Je suis persuadé que le sénateur Maurice Lamontagne, qui préside avec moi ce Comité, aimerait ajouter quelques mots de bienvenue aux membres du Comité et au public.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** My dear colleagues, it is a great pleasure for me to welcome you officially. It is a truism now to say that in Canada especially it is a time for changes and I also believe that in such a climate of changes it is very important to know what we want. But it is equally important and maybe even more important to know the consequences of what we want. I believe that this is the approach we should take during the very important debates. We should not only attempt to determine together what we want, but for every single proposal, we should also determine if we are ready to accept the consequences of what we want.

It is in that spirit of mind, I hope, that we will work together, in spite of our differences of opinion, and in a friendly atmosphere at least. I for one am not afraid of differences of opinion. I always keep in mind the wise words from Valéry: Let us grow richer from our differences. Thank you.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je pense que nous pouvons commencer à délibérer. Nous avons lu notre ordre de renvoi ce matin et je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'y revenir. Il me reste maintenant à vous présenter l'honorable Marc Lalonde, ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales; il est accompagné de M. Gordon Robertson, secrétaire du Cabinet chargé des relations fédérales-provinciales; à sa droite, se trouve M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et M. Barry Strayer, sous-ministre

*[Texte]*

Justice. Do you have other advisers here too, Mr. Lalonde, whom you would like to introduce?

**Hon. Marc Lalonde (Minister of State for Federal-Provincial Relations):** I will introduce them as they are needed, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Then we can ask Mr. Lalonde to proceed. I think everyone on the Committee has now received a copy of his opening statement and we have agreed that after he has finished his opening statement each party in turn will have 20 minutes of questioning this afternoon in the opening round—that is, four parties in the House of Commons and two parties in the Senate. Mr. Lalonde, welcome to our Committee and proceed with the statement.

**Mr. Lalonde:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would wish, first of all, to say that I welcome the opportunity to appear before this Committee as it begins the consideration of proposals that have been made by the government relating to the Constitution of Canada. My colleague, the Minister of Justice, will also be happy to appear before the Committee at a convenient date. He regrets that his commitments would not make that possible before next week. As far as I am concerned, I will be available this week and at any time that the Committee wishes me or my officials to appear before it.

It is not, I think, any exaggeration to say that the work of the Committee will be a significant factor and could even be the decisive factor in the decision that will have to be taken by the people of Quebec in the course of the coming months as to whether they want Quebec to continue to be a part of Canada or not. The government of that province has said that the referendum on this question will be held during 1979. I have personal confidence in what the decision of the people of Quebec will be: it will be a decision to stay. But it will turn in large part on our ability to show the majority in Quebec that they do not need to leave our federation—as Premier Lévesque says they do—in order to preserve their language and culture. Changes in our constitution will not be the complete answer, much will depend also on the attitude of Canadians generally towards the French-speaking minority in Canada. But we should make no mistake, the constitution, with the security that changes in it can provide to French-speaking Canadians is fundamentally important.

• 1415

There is a related consideration that gives a sense of urgency to our work. It is the damage that is being done to the Canadian economy every day by the climate of uncertainty that has reigned in Canada since the election of the P.Q. government to power in Quebec in November, 1976. Investors, both Canadian and foreign, are uncertain about the future of Canada. Uncertainty discourages investment and hampers economic activity. The sooner we can end the uncertainty, the sooner we will re-establish the climate of confidence on which

*[Traduction]*

adjoint de la Justice. Avez-vous d'autres conseillers à présenter, monsieur Lalonde?

**L'honorable Marc Lalonde (ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales):** Je les présenterai à mesure qu'on leur demandera de prendre la parole, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pouvons donc demander à M. Lalonde de présenter son exposé. Je crois que tous les membres du Comité ont maintenant reçu un exemplaire de la déclaration du ministre et nous avons convenu qu'après la lecture de cet exposé, chaque parti disposera cet après-midi de 20 minutes pour poser des questions lors du premier tour... c'est-à-dire les quatre partis de la Chambre des communes et les deux partis du Sénat. Je vous souhaite donc la bienvenue à notre Comité, monsieur Lalonde, et je vous prie de bien vouloir présenter votre exposé.

**M. Lalonde:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux de m'adresser au Comité au moment où il entreprend l'étude des propositions du gouvernement touchant la constitution du Canada. Mon collègue, le ministre de la Justice, s'empressera de vous faire part de ses observations lorsque cela vous conviendra. Il est désolé que des engagements antérieurs l'empêchent de venir avant la semaine prochaine. En ce qui me concerne, je suis à votre disposition cette semaine et à n'importe quel autre moment où le Comité voudra que je sois présent et il en va de même de mes collaborateurs.

Il n'est pas exagéré, à mon avis, de dire que les travaux du Comité auront une portée considérable, et peut-être même déterminante, sur la décision que la population du Québec devra prendre au cours des prochains mois, à savoir si elle souhaite que la province continue de faire partie du Canada ou qu'elle s'en sépare. Le gouvernement du Québec a déclaré que le référendum sur cette question aura lieu en 1979. Pour ma part, je suis persuadé que les Québécois choisiront de demeurer au sein du Canada. Cependant, cette décision dépend en grande partie de notre aptitude à convaincre la majorité bien pensante du Québec du fait que, pour sauvegarder sa langue et sa culture, elle n'a pas à quitter notre confédération, contrairement aux dires du premier ministre Lévesque. La réforme constitutionnelle ne suffira pas: l'attitude de l'ensemble des Canadiens envers la minorité francophone au Canada pèsera lourd dans la balance. Mais ne vous y trompez pas: la constitution et la sécurité que sa modification peut procurer aux Canadiens d'expression française ont une importance capitale.

Il est une question connexe qui donne à notre travail un caractère urgent: il s'agit des conséquences fâcheuses qu'entraîne chaque jour pour l'économie canadienne le climat d'incertitude qui règne au Canada depuis l'accession du Parti Québécois au pouvoir, en novembre 1976. Les investisseurs, tant Canadiens qu'étrangers, ne savent à quoi s'en tenir quant à l'avenir du Québec. Cette incertitude les éloigne et l'activité économique s'en trouve ralentie. Plus tôt nous pourrions assainir ce climat, plus tôt nous pourrions rétablir la confiance dont



*[Text]*

a buoyant, productive economy depends—not just in Quebec, but in all of Canada.

In short, national unity and economic recovery are not separate questions: they are inseparably related. If the work of this Committee can lead to positive proposals for constitutional change, and thereby help to remove the cloud of uncertainty that hangs over the future of Canada, it will contribute greatly and immediately to the economic health and prosperity of all of Canada.

**M. Lalonde:** Je souligne que le gouvernement entend faire montre de souplesse face aux propositions dont est saisi le Comité. Comme vous le savez, lorsqu'on a constitué le Comité mixte, on n'a pas suivi la procédure normale, soit celle qui consiste à attendre l'étape de la deuxième lecture avant de renvoyer le projet de loi à un comité.

Il aurait d'abord fallu que le Parlement donne l'accord de principe que suppose la deuxième lecture. Le gouvernement a jugé que cela ne convenait pas pour une question aussi fondamentale que celle des propositions sur la Constitution. Pour reprendre les paroles mêmes du premier ministre, le 27 juin dernier, et je cite:

«le gouvernement est désireux de connaître les opinions sur toutes ces questions»

avant qu'un projet de loi destiné à être adopté ne soit soumis au Parlement.

Et si on avait besoin de preuves additionnelles, je ne ferais que référer au texte même du projet de loi sur la réforme constitutionnelle et au document intitulé *Texte et notes explicatives*, où on dit qu'elles sont publiées dans le but d'inciter les citoyens à prendre part à la discussion sur la réforme constitutionnelle.

Le projet de loi devant vous présente la méthode la plus fructueuse, de l'avis du Gouvernement, et la solution la meilleure à certains problèmes fondamentaux avec lesquels le Canada est aux prises en ce moment. Mais s'il est une chose qui est apparue clairement aux ministres et aux hauts fonctionnaires durant leur examen approfondi des propositions constitutionnelles, c'est qu'aucune solution n'est parfaite. Il s'agit pour nous de chercher des solutions qui correspondront le mieux aux besoins de notre pays au cours des prochaines décennies, celles dont les avantages l'emportent sur les inconvénients, en demeurant pleinement conscients qu'il n'existe pas de «Saint-Graal constitutionnel».

En d'autres termes, le gouvernement a proposé avec sérieuses des solutions positives sachant qu'il peut y en avoir d'autres. Par ailleurs, il peut aussi exister des façons plus appropriées de formuler ces solutions. Non seulement le Gouvernement est-il prêt à recevoir tout avis utile et constructif, mais il souhaite vivement en recevoir. La réforme constitutionnelle est une question beaucoup trop importante pour qu'elle demeure l'affaire d'un seul gouvernement ou d'un unique parti. Tous les Canadiens doivent y participer et tout changement à la Constitution doit obtenir l'appui et l'assentiment du plus grand nombre possible de citoyens.

C'est l'urgence de la situation, attribuable aux problèmes que connaît actuellement notre pays, qui a poussé le gouverne-

*[Translation]*

dépend une économie dynamique et productive non seulement au Québec, mais dans l'ensemble du Canada.

Bref, l'unité nationale et la reprise économique sont inséparables. Si les travaux de votre Comité peuvent mener à des propositions positives de réforme constitutionnelle, et par là contribuer à préciser l'avenir incertain du pays, la prospérité économique du Canada tout entier s'en trouvera du même coup sensiblement améliorée.

**Mr. Lalonde:** I want to emphasize that the position of the government on the proposals before the Committee is one of flexibility. As the Committee is aware, the motion for its establishment did not follow the normal course in which reference of a Bill to a committee is made after second reading.

That course would have called upon Parliament to express the approval in principle that is involved in second reading. The government felt that that would not be right on a matter as fundamental as proposals on the Constitution. It wanted to emphasize, as the Prime Minister said on June 27, and I quote:

“the government is anxious to hear discussion on all these questions”

before any Bill is presented for action by Parliament.

And if further evidence was needed, I would only have to refer to the very wording of the Constitutional Amendment Bill and to the document entitled “Text and Explanatory Notes”, where it says that they are published to encourage public discussion of proposed changes in the Canadian Constitution.

The Bill represents the best thinking of the government on a method of approach that may achieve results and on the way to meet a number of basic problems in Canada. But, if one thing became clear to all Ministers and officials during our intensive consideration of the constitutional proposals, it is that no solution is perfect. It is a matter of finding solutions best adapted to the needs of our country for the next several decades—and of endorsing those where the balance of positive features most clearly outweighs the negative ones—knowing full well that there is no constitutional Holy Grail.

In other words, the government has put forward a serious proposal about positive solutions but with a consciousness that there may be other solutions. There may be better ways of stating the solutions that have been proposed. The government is not only open to every constructive and helpful comment and suggestion, it very much wants them. The Constitution is much too important to be the affair of a government or of a party: it must be the affair of all Canadians. Any changes in it must have as large a measure of agreement and support as is possible.

It is the considerations of urgency in relation to our national problems of today that led the government to present its

## [Texte]

ment à présenter ses propositions sous forme de projet de loi. Constatant que le gouvernement avait opté pour cette façon de faire, certains ont cru qu'il avait l'intention de ne pas consulter sérieusement les provinces et les autres parties intéressées. Mais tel n'est pas le cas. Lorsqu'il a rencontré chacun de ses homologues provinciaux, vers la fin de 1977, le premier ministre leur a exposé quelle forme devait prendre cette initiative. Ensuite, les ministres fédéraux ont à leur tour rendu visite aux premiers ministres avant le dépôt du projet de loi, en juin dernier, pour leur en révéler le contenu, ainsi que le calendrier de l'étude de cette mesure législative une fois qu'elle serait déposée. Les premiers ministres doivent d'ailleurs se réunir, les 30 et 31 octobre et le 1<sup>er</sup> novembre prochain, pour examiner les propositions gouvernementales. De plus, les premiers ministres et les ministres se rencontreront de nouveau, s'il y a lieu d'approfondir certaines questions. Le but visé est d'obtenir l'accord le plus complet possible avant d'entreprendre quelque action précise.

## [Traduction]

proposals in the form it did—the form of a Bill. The form led to the impression on the part of some that the government intended to go ahead without full discussion with the provinces and with all other interested parties. That is not the case. The Prime Minister outlined to the Premiers the form in which it was planned to take this initiative when he visited each of them separately toward the end of 1977. Federal Ministers visited each Premier again before the Bill was introduced last June. They outlined both the content of it and the plans for discussion after it was presented. A meeting of First Ministers to discuss the proposals has now been arranged for October 30-31, November 1 next. There may be additional meetings of First Ministers as well as meetings of Ministers to pursue any matters that require further discussion or study. The objective will be to get as full agreement as it is possible to do before definite action is sought.

• 1420

Les propositions ont été présentées sous cette forme en raison de l'échec des efforts déployés depuis plus de cinquante ans pour en arriver à une entente sur la méthode de modification constitutionnelle. En 1927, il y a cinquante et un ans, le gouvernement fédéral et ceux des provinces cherchaient pour la première fois à s'entendre, non pas sur des changements constitutionnels importants, mais seulement sur le processus à suivre pour effectuer ces modifications. A l'occasion du soixantième anniversaire de la Confédération, à cette époque, on estimait que le Canada ne devrait plus avoir à s'adresser au Parlement britannique pour modifier la Constitution dans des domaines qui concernaient à la fois le gouvernement fédéral et ceux des provinces. On s'était mis d'accord sur un point, à savoir qu'il devrait être possible de modifier la Constitution au Canada, mais on n'est pas arrivé à s'entendre, en 1927, sur la façon de procéder à cet égard. Huit autres tentatives ont eu lieu depuis, aucune n'ayant pu aboutir à une entente globale. Sous six différents premiers ministres du Canada, soit en 1931, 1935, 1936, 1950, 1960, 1964, 1968-71 et 1975-76, le gouvernement fédéral et les provinces se sont rencontrés et ont discuté sans arriver à s'entendre sur le sujet. Après plus de cinquante ans d'échecs, le gouvernement a décidé de procéder d'une nouvelle façon.

L'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique permet au Parlement de modifier les parties purement «fédérales» de la Constitution, tandis que l'article 92(1) permet aux assemblées législatives des provinces d'en faire autant dans les domaines qui relèvent uniquement d'elles. Voilà pourquoi le gouvernement a présenté ses propositions sous forme d'un projet de loi qui pourrait être adopté en vertu de l'article 91(1). Pour qu'il soit complet, le projet de loi comporte aussi des dispositions que le Parlement *seul* ne peut adopter. Il s'agit de «dispositions spéciales» qui sont marquées par des astérisques, et qui devront toutes être approuvées par les provinces pour avoir force de loi. En outre, tout changement qu'il pourrait être convenu d'apporter à ces dispositions devra être soumis à Londres tant qu'il n'y aura pas d'entente sur une

The reason for the form of the present proposals is to be found in our more than 50 years of failure to get agreement on a basis for constitutional change in Canada. It was in 1927—51 years ago—that the federal government and the provinces first sat down to seek agreement, not on substantive change to our constitution, but only on the procedure by which such change should be made in Canada. It was felt, in that sixtieth anniversary year of Confederation, that Canada should not any longer have to go to the British Parliament for changes in our Constitution in areas of concern to both the federal and provincial governments. There was agreement on the principle—that we ought to be able to amend our Constitution in Canada—but there was no agreement in 1927 on how to do it. There has not been full agreement in any of eight separate efforts since. The federal government and the provinces, under six different Prime Ministers of Canada, met, discussed and failed to achieve agreement in 1931, 1935, 1936, 1950, 1960, 1964, 1968-71 and 1975-76. It was against that record of more than 50 years of failure that the government felt that some new approach was required.

Under Section 91(1) of the B.N.A. Act, it is possible for Parliament to amend the purely "federal" parts of the Constitution just as each provincial legislature can amend purely provincial parts under Section 92(1). The government's proposals thus take the form of a Bill which could be passed by Parliament under Section 91(1). The Bill includes, for purposes of completeness, matters on which Parliament alone cannot act. These are called "designated sections" and are marked with an asterisk. All of those would require provincial action to give them legal effect. They would also, until we agree on an amending formula, require us to go to London for any change agreed upon. Other sections in the Bill, such as the Charter of Rights and Freedoms, could be legislated by Parliament, but only with effect in areas of federal jurisdiction.



## [Text]

formule de modification de la Constitution. D'autres parties du projet de loi, comme la Charte des droits et libertés, pourraient être adoptées par le Parlement, mais ne pourraient avoir effet que dans les domaines de compétence fédérale.

Therefore, what has been put before you is a constitution substantially complete except for an amending formula. Parliament could, within its own jurisdiction under section 91.(1), act on the major part of it and bring about various important changes in our Constitution as it now stands. Some of the changes would be of concern to the provincial governments, especially those relating to the House of the Federation and the Supreme Court. Obviously, agreement on them, as well as on other provisions, would be desirable. However, to be realistic, it is most unlikely that agreement is going to be given to these or to any proposals by all provincial governments.

For instance, Premier Lévesque and his government have never concealed their objective. It is not to improve the Constitution of Canada so that Quebec can be more comfortable within it; it is not to make Canada a more effective union or a place where French Canadians would be more content; it is to get Quebec out of Confederation. They are not likely to agree on constitutional changes for which a major objective is to keep Quebec a part of Canada. So what are we to do? Are we to be paralyzed? Are we to say that federal jurisdiction under Section 91.(1) cannot be exercised if any province disagrees, even if it is a matter clearly within federal jurisdiction? The federal government is not prepared to accept such a proposition, even though it appears to be the view of the Premiers who met in Regina last week. Parliament must be able to act in the national interest in areas where it legally can with agreement of the provinces if at all possible, but without being the helpless prisoner of a province if agreement is impossible. To fail to act in the face of a national crisis, could be irresponsible. As I have said, there will be every effort to get as much agreement by the provinces as it is possible to get. Changes will certainly be made, pursuant to the views of this Committee and to the meetings with the provinces, but 51 years of failure to agree and 51 years of inability to act must not become 60, 70 or 80 years of paralysis, or the integrity of Canada will not be saved. That is why the government decided upon this new form for its proposals, to make it clear that action by Parliament is possible in large and important areas and this time some action will happen, this time we cannot fail, there is too much at stake.

• 1425

I do not propose in these introductory remarks to go into the substance of the various proposals in the bill. To aid in discussion of them, the government has prepared documents designed to explain the considerations underlying some important parts of the bill. These relate to the Charter of Rights and

## [Translation]

Ainsi, c'est une constitution complète, à l'exception de la formule de modification, qui vous a été présentée. Le Parlement pourrait, en vertu de la compétence que lui confère l'article 91(1), en adopter la majeure partie et de ce fait modifier grandement la Constitution actuelle. Certains de ces changements, particulièrement ceux qui ont trait à la Chambre de la Fédération et à la Cour suprême, concerneraient les gouvernements provinciaux. Il serait évidemment souhaitable que ces dispositions, comme toutes les autres, puissent être adoptées d'un commun accord. Comme toute, il semble peu probable que ces propositions ou toute autre recevront l'assentiment de tous les gouvernements provinciaux.

Monsieur Lévesque et son gouvernement n'ont jamais caché leur objectif. Leur intention n'est pas de réviser la Constitution pour la rendre plus conforme aux aspirations du Québec, elle n'est pas d'améliorer la qualité de l'union canadienne pour que les Canadiens français y soient plus heureux, mais au contraire elle vise à retrancher le Québec de la Confédération. Il est peu probable qu'ils approuvent les changements constitutionnels qui visent, en grande partie, à garder le Québec au sein du Canada. Que faire dans les circonstances? Refuser de bouger? Est-ce qu'on prétendra que le gouvernement fédéral ne doit pas agir dans les domaines qui sont de sa compétence en vertu de l'article 91(1) si une province n'est pas d'accord, et même s'il s'agit de questions de compétence fédérale exclusive? Tel n'est pas le point de vue du Gouvernement fédéral même si cela semble être le désir des premiers ministres qui se sont réunis à Regina la semaine dernière. Le Parlement doit être en mesure d'agir, pour des raisons d'intérêt national, là où il peut le faire en toute légalité—et ce si possible avec l'accord des provinces, mais sans être tenu prisonnier sans recours par une province, si l'accord n'est pas possible. Il pourrait en effet manquer à ses responsabilités s'il n'agissait pas en présence d'une crise nationale. Comme je l'ai mentionné, tous les efforts seront déployés pour obtenir le plus grand appui possible des provinces. Il est certain que des changements seront apportés en fonction des points de vue qu'exprimera ce Comité et à la suite des réunions avec les provinces. Depuis cinquante et un ans, il y a manque d'entente, et conséquemment défaut d'actions; si cet état de paralysie devait se poursuivre pendant encore soixante, soixante-dix ou quatre-vingts ans, l'intégrité du Canada ne serait pas sauvegardée. Voilà pourquoi le Gouvernement a décidé de présenter ses propositions sous cette nouvelle forme: afin d'établir clairement qu'il peut agir dans de vastes et importants domaines et que, cette fois, il aboutira à quelque chose. L'occasion ne peut pas être ratée, les risques sont trop grands.

Je n'ai pas l'intention, dans ces remarques préliminaires, de m'étendre sur les diverses dispositions qui figurent dans le projet de loi. Pour en faciliter la discussion, le Gouvernement a préparé des documents destinés à exposer les considérations qui sous-tendent certaines parties importantes du projet de loi,



## [Texte]

Freedom, the House of the Federation and the Supreme Court. The government also published on August 8, a document on the problem of an amending procedure which the draft bill does not cover. If it is agreeable, perhaps I could table copies of these four documents and make them available to the secretaries for distribution to members of the Committee, although I understand most of you already have them. If you have not already received them you might ask the secretaries. Copies are also available for the press. Copies of the three documents concerning the Charter of Rights, the House of the Federation and the Supreme Court are being sent to every provincial government today and the document on the amending procedure was given to the Premiers two weeks ago.

Is it agreeable, Mr. Chairman, if I table those documents?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, certainly, Mr. Lalonde. I think they have already been distributed.

**Mr. Lalonde:** There is only one aspect of the proposals to which I might refer at this time because there appears, on the part of some commentators, to be an impression that is quite contrary to the government's intention, the part of the proposal relating to the Crown and to the Governor General. These are sensitive areas, but some of the comment has been excited and in language that does not help the careful and thoughtful discussion that ought to go into a constitution. A paper is in the course of preparation that will analyse the proposals, make clear the intention and explain some of the considerations. At this time I want simply to say, so that there can be no misunderstanding, what is the government's intention and what we think would beyond any doubt be the legal result of the government's proposals. It is to preserve the Crown in direct relation to Canada and to give specific and enduring sanction to that fact in a revised constitution. It is to preserve the situation that we now have, in which the Governor General discharges all the royal powers in Canada and to set that reality out in our constitution. It is to make it clear and beyond doubt that the Governor General will continue, as now, to be appointed by the Sovereign on the advice of her Canadian Ministers. It is to leave unchanged in any respect whatever, the office and powers of the Prime Minister. Those are the intentions and those are the objectives.

• 1430

The Committee can and should examine whether they are achieved or whether they could be achieved in a better way than the present provisions now do. However, I hope this explicit statement will end any misunderstanding or any misinterpretation as to what the government is proposing and what it is seeking to do.

Je sais que certains ont critiqué les propositions constitutionnelles du gouvernement parce qu'elles ne s'attaquent pas d'abord au partage des pouvoirs. Je crois cependant que nous devons être réalistes. Les changements de cet ordre nécessitent une action concertée des deux paliers de gouvernement, fédéral

## [Traduction]

à savoir la Charte des droits et libertés, la Chambre de la Fédération et la Cour suprême. Il a publié en outre, le 8 août dernier, un document sur la question de la formule de modification, laquelle ne figure pas dans cette première version du projet de loi. Si cela vous convient, je pourrai déposer officiellement ces quatre documents et en remettre des exemplaires au secrétariat pour qu'il les distribue aux membres du Comité. Il y en a qui les ont déjà reçus. Dans le cas contraire, ils n'ont qu'à s'adresser au secrétariat. Les membres de la presse peuvent aussi en obtenir copie. Des exemplaires des trois documents sur la Charte des droits, la Chambre de la Fédération et la Cour suprême ont été envoyés aujourd'hui à chaque gouvernement provincial tandis que le document sur la formule d'amendement a été remis aux premiers ministres provinciaux il y a quinze jours.

Le Comité est-il d'accord pour que je dépose ces documents, monsieur le président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Certainement, monsieur Lalonde. Je pense que des exemplaires en ont déjà été distribués.

**M. Lalonde:** Je veux maintenant aborder un seul aspect des propositions parce que certains observateurs semblent en dégager une impression qui est tout à fait contraire à l'intention du Gouvernement à cet égard. Il s'agit des dispositions relatives à la Couronne et au Gouverneur général. Ce sont des questions délicates, mais les observations qui ont été faites à leur sujet manquaient de sérénité et elles n'étaient pas de nature à encourager la forme de discussion pondérée et réfléchie que commande l'étude d'une Constitution. Nous sommes à préparer un document dans lequel nous analysons les propositions, précisons les intentions et expliquons certaines des considérations en jeu. Pour le moment, je me contenterai de dire, afin qu'il n'y ait pas de malentendus, quelle est l'intention du Gouvernement et quels seraient, d'après nous, les résultats juridiques des propositions gouvernementales. Nous voulons conserver à la Couronne son lien direct avec le Canada, et sanctionner ce fait de façon précise et durable dans une constitution révisée. Nous voulons maintenir la situation actuelle—c'est-à-dire que le Gouverneur général continue à exercer tous les pouvoirs royaux au Canada—et inscrire cette réalité dans notre constitution. Nous voulons déclarer formellement que le Gouverneur général continuera à être nommé par la Souveraine, sur avis de ses ministres canadiens. Nous voulons laisser tout à fait intacts la charge et les pouvoirs du Premier ministre. Ce sont là les intentions et les objectifs.

Le comité peut et devrait vérifier s'ils sont réalisés ou si de nouvelles dispositions ne pourraient pas permettre de mieux les atteindre. Cependant, j'espère que cette déclaration explicite dissipera toute confusion ou toute fausse interprétation des propositions et des intentions du Gouvernement.

I know that some have been critical of the government's constitutional proposals because they do not start with the distribution of powers. I think, however, that we must be realistic. Changes in the distribution can be tackled only by the two levels of government—federal and provincial—work-

## [Text]

et provincial. Le premier ministre a bien indiqué qu'il est tout à fait disposé à ce que l'on aborde la question à la conférence de l'automne. Toutefois, un gouvernement séparatiste acceptera-t-il un nouveau partage quand on sait qu'il compte proposer aux Québécois, dans un référendum, de quitter la Confédération? Il n'est pas réaliste de croire qu'il acceptera. Nous pouvons effectivement entamer les discussions et les travaux concernant le partage des pouvoirs, mais nous devons chercher avant tout à progresser, pour les raisons que j'ai déjà mentionnées, là où nous avons des chances d'avancer. Nous estimons que le projet de loi vise les points qui peuvent et devraient être réglés bientôt. Le gouvernement propose que cela soit complété pour le 1<sup>er</sup> juillet 1979. La deuxième étape, soit celle du partage des pouvoirs, exigera plus de temps. Le gouvernement a suggéré le 1<sup>er</sup> juillet 1981 comme date d'échéance possible pour compléter les travaux.

La méthode de modification est une autre question. Elle n'est pas mentionnée dans les propositions constitutionnelles, parce qu'on a cru devoir en faire l'objet d'une action conjointe, c'est-à-dire fédérale-provinciale. Le document que j'ai déposé il y a quelques minutes et qui a été publié le 8 août doit servir de base à la discussion entre les gouvernements, devant ce comité et dans le secteur public. Tant que nous n'aurons pas de méthode de modification, nous ne pourrons pas garantir dans la Constitution, de façon nette et précise, les nombreux éléments—notamment la Charte des droits et libertés—qui devraient être garantis et protégés contre tout projet de modification unilatérale du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale. Nous ne pourrions pas non plus changer toutes les parties de notre Constitution au Canada même, comme nous devrions pouvoir le faire. C'est pourquoi le gouvernement accorde beaucoup d'importance à cette question. Si l'on pouvait s'entendre assez tôt sur ce point, la nouvelle méthode pourrait faire partie de la première étape du processus de réforme constitutionnelle. Dans le cas contraire, nous ne croyons pas que cette question devrait entraver le travail du Parlement.

Si je puis me permettre de formuler, en guise de conclusion, un souhait au sujet de ce comité, ce sera qu'il ne se considère pas avant tout un comité de rédaction. J'espère qu'il abordera plutôt certains des problèmes fondamentaux que soulève la réforme constitutionnelle. Il est évident que le partage des pouvoirs entre les gouvernements constitue un des problèmes les plus sérieux, et les propositions actuelles n'en font pas mention. C'est que l'on veut garder cette question très épineuse pour la deuxième étape.

I said that I hope the Committee will address some of the basic problems to which constitutional change should be directed. Perhaps I could list a few of the issues as I see them.

Should there be a constitutional Charter of Rights and, if so, what should it contain?

Are the provisions with respect to linguistic rights fair and reasonable in relation to the concerns of French-speaking Canadians but also in relation to the facts and circumstances of Canada?

Would it help to reduce the sense of regional alienation in Canada to have a second chamber that can give clearer voice

## [Translation]

ing together. The Prime Minister has made it clear that he is quite prepared to see consideration start at the conference this autumn. But is a separatist government going to agree to a new distribution when it is proposing, in a referendum, to have Quebec leave Confederation? It is not realistic to think that will happen. Discussion can indeed start and work can proceed on the distribution of powers, but we must try to make progress, for the reasons I have already mentioned, where there is some prospect of being able to do so. We think the draft Bill covers the things that can and should be dealt with soon—the government proposes that be done by July 1, 1979. What we call "Phase II", the distribution of powers, will be a longer exercise. The government has suggested July 1, 1981 as a possible target date for completion of it.

The problem of an amending procedure is a separate question. It is not included in the constitutional proposals because it has been viewed as the subject of joint federal and provincial action. The document that I tabled a few moments ago, and which was published on August 8, is designed to provide the basis of discussion among governments, in this Committee and in the public domain. Until we have an amending procedure we cannot entrench in a clear and specific way the many things—like the Charter of Rights and Freedoms—that ought to be entrenched and protected against change by Parliament or by a Legislature acting alone. Nor, of course, can we change all parts of our constitution in Canada as we should be able to do. So the government attaches great importance to the amending procedure. If decisions on it could be taken at an early point, a new procedure could form a part of Phase I of the total constitutional exercise. If not, we do not think that it need impede action by Parliament.

If I may, in conclusion, venture a hope as to the work of this Committee, it would be that it will not consider itself primarily a drafting committee. I hope it will rather address some of the basic problems that have to be faced as we consider constitutional change. Clearly the distribution of powers, as between governments, is one of those basic issues and the present proposals do not deal with it. That is because it is proposed to leave that terribly difficult matter for "Phase II" of the exercise.

J'ai dit souhaiter que le comité aborde certains des problèmes fondamentaux que la réforme constitutionnelle devrait régler. Voici quelques-uns des problèmes que j'envisage:

Devrait-il y avoir une charte constitutionnelle des droits et, le cas échéant, quelles dispositions devrait-elle renfermer?

Les dispositions concernant les droits linguistiques sont-elles justes et raisonnables, si l'on tient compte des intérêts des Canadiens français, mais aussi de la situation et de la réalité du Canada?

Pourrait-on atténuer le sentiment d'alinéation régionale au Canada en créant une nouvelle Chambre haute qui permette



*[Texte]*

to the interests and views of all parts of the country? If so, how could we best achieve it?

How can we, without doing injury to the quality of our highest court, structure appointments to the Supreme Court of Canada to give confidence to the provinces that the federal government cannot control appointments to the court of final jurisdiction with regard to our Constitution?

What are the objectives Canadians seek to achieve in our federation and how can we best state them?

How can we enhance the strength and unity of Canada for the future through the instrumentality of our constitution?

• 1435

Finally, the Committee has before it the most profound questions that have had to be addressed since Confederation 111 years ago. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Minister. We now have an opportunity of having an exchange of views with the minister. I would like to invite Flora MacDonald to begin the questioning.

**Miss MacDonald:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to say at the outset that we in the Progressive Conservative Party are and have been concerned for a great length of time with the need for constitutional change in this country. We have spoken of it often and in fact made proposals to that effect.

What I think is particularly relevant to the way in which we have stressed the need for constitutional reform is the fact that now about a year and a half ago we began pleading with the Government of Canada to set up a joint parliamentary committee to deal with this subject. It took a year and a half for us to impress ourselves on the minds of the government to bring about such a body, but I am glad that finally we are beginning our deliberations. I think, quite frankly, that it would have been much better had we been in that position when we first suggested it.

I want to emphasize what we also feel with regard to the importance of the Constitution. The constitution of any country is its most single important public document. It is the set of rules drawn up to define how we live together, how we respect one another and how we go about governing ourselves. Particularly, it is the framework for our federal system, the system that distinguishes Canada—the federal system in which we live. That federal system is there because of the diversity and the regional nature of this country. It is not a unitary state, it is a federal system. Above all, the Constitution and the way in which we approach changes to the Constitution must ensure that the federal system is viable and that it continue. In any federal system the most important ingredient is that of trust, trust between the members, the partners in the federal system.

Now I want to make a few comments with regard to the reform of the Constitution as the major issue in Canada and the central issue being the maintenance of a viable federal

*[Traduction]*

d'avantage l'expression des points de vue et la défense des intérêts de toutes les parties du pays? Si tel est le cas, comment pourrait-on le plus sûrement y arriver?

Comment peut-on, sans compromettre la qualité des jugements rendus, organiser le système de nomination des juges de la Cour suprême, de manière à convaincre les provinces que le Gouvernement fédéral ne peut avoir la haute-main sur la composition de cette cour de dernière instance, aux fins de la Constitution.

Quels objectifs les Canadiens cherchent-ils à atteindre dans la fédération et comment peut-on le mieux les énoncer?

Comment peut-on accroître la force et l'unité du Canada pour l'avenir, par le biais de la Constitution?

Le comité est saisi des questions les plus graves qui se soient présentées depuis la Confédération, il y a de cela 111 ans. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur le ministre. Nous avons maintenant l'occasion d'engager le dialogue avec le ministre. Je cède d'abord la parole à M<sup>lle</sup> Flora MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président. Je tiens à signaler au départ que le parti progressiste conservateur est conscient depuis longtemps de la nécessité de modifier la constitution du pays. Nous en avons déjà parlé à plusieurs reprises et nous avons fait des propositions.

Ce qu'il convient de relever dans les propositions que nous avons faites en vue d'une réforme constitutionnelle c'est cette suggestion qui remonte maintenant à un an et demi voulant que le gouvernement du Canada crée un comité parlementaire mixte pour traiter de cette question. Il aura fallu un an et demi pour que nous puissions nous faire entendre du gouvernement. Je suis heureuse qu'enfin nous puissions commencer. J'estime cependant que nous serions en bien meilleure posture si nous avions pu commencer au moment où nous l'avons proposé.

Je voudrais insister ici sur l'importance que nous accordons à la constitution. La constitution de tout pays est sûrement le document public le plus important. Elle contient les principes qui régissent la façon dont les gens doivent vivre ensemble, le respect qu'ils doivent se témoigner, la façon dont ils doivent se gouverner. Pour nous, c'est le cadre dans lequel doit s'exercer le fédéralisme, régime propre au Canada et dans lequel nous vivons. Le fédéralisme en raison de la diversité et du caractère régional du pays. Nous ne vivons pas dans un état unitaire, nous vivons sous un régime fédéral. Avant toute chose, la constitution et toute modification s'y rapportant doivent assurer la viabilité et le maintien du régime fédéral. A l'intérieur de tout régime fédéral, l'élément le plus important est sans aucun doute la confiance qui doit régner entre ses membres, ses partenaires.

J'aborde maintenant le problème de la réforme constitutionnelle à la lumière de cette question fondamentale qu'est la nécessité de maintenir un régime fédéral viable et de préserver



## [Text]

system, the preservation of an equilibrium between the major components of this country—not the preservation of any single one, but the preservation of the major components. The way in which the government is proceeding in its attempt to bring about constitutional reform seems to me to endanger that federal system. It seems to me that it could perhaps do very significant damage to the federal system in which we live. The task we are engaged in raises major issues, I think, both as to substance and as to system in which we live. The task we are engaged in raises major issues, I think, both as to substance and as to procedure.

As the minister did not, I am not going to comment in detail on substance at this point, but the issue of the procedures and the process of constitutional reform must be clear to all of us at the outset. The rules of the game must be known to everyone at the beginning, to the members of this Committee from both Houses of Parliament and to the other partners in Confederation, the provinces.

• 1440

The minister has stated that it approaches its task of flexibility. He repeated that statement just this afternoon, but I have to say that some of the comments and some of the actions, of the government cast serious doubt on those assurances. There have been times in the last two months when both the Minister and the Prime Minister have very adamantly stated their intention to proceed unilaterally, come what may, and proceeding in a manner such as this is likely to exacerbate tensions in this country and make the process of finding an agreed-upon solution to our constitutional difficulties much more difficult.

I ask you just to consider what the government has done in this regard. Firstly, in looking at this question of procedure and process, the government has artificially divided up the central issues that are placed before us into two separate phases. The attempt to separate the structure of our federal institutions from the division of powers is simply illogical. It cannot work, and say that to the Minister and to his advisers quite sincerely. The structure of our institutions cannot be separated from the question of what those institutions are to do—from their purposes, their powers and their responsibility. The approach must be a comprehensive one.

Back in 1968 through to 1971 the government undertook to carry out constitutional reform. At that time it again went at it in a two-phased approach. It did not include then the division of powers, the most meaningful part of constitutional reform, and it failed. Once again in 1975 the government proposed constitutional reform. The Prime Minister wrote to the other partners in Confederation, and once again he limited the things that were to be discussed. He would not consider a comprehensive approach and once again it came to nothing.

The government, after two such failures in the past 10 years is intent on proceeding in the same method, the same procedure. The only difference is that this time it has set an arbitrary deadline for the imposition or the passage of certain measures. Those deadlines that the government has imposed

## [Translation]

l'équilibre qui existe entre ses principaux éléments et non pas d'en privilégier un seul. La façon dont le gouvernement procède pour tenter cette réforme constitutionnelle me semble mettre en danger le régime fédéral lui-même. Je pense que cette façon de faire risque de porter préjudice au régime fédéral dans lequel nous vivons. La tâche que nous entreprenons soulève des questions très importantes, tant du point de vue du fond que de la procédure.

Le ministre s'étant abstenu de le faire, je ne vais pas non plus entrer maintenant dans les détails pour ce qui est du fond, mais la procédure et le processus de la réforme constitutionnelle doivent être clairs pour tout le monde dès le départ. Les règles du jeu doivent être connues de tous c'est-à-dire des membres de ce comité venus des deux Chambres du Parlement et des autres partenaires de la Confédération, les provinces.

Le ministre a indiqué qu'il y avait place pour la souplesse. Il l'a affirmé une fois de plus cet après-midi, mais je dois dire que certaines déclarations, certaines actions du gouvernement permettent d'en douter. Il est arrivé au cours des deux derniers mois que le ministre et le Premier ministre déclarent sans ambage qu'ils ont l'intention de procéder unilatéralement quoi qu'il arrive. Procéder de cette façon risque d'accroître les tensions qui existent actuellement au pays et de rendre encore plus difficile la tâche qui consiste à trouver une solution acceptable pour tous à nos problèmes constitutionnels.

Je vous demande seulement d'examiner ce que fait le gouvernement à cet égard. D'abord, pour ce qui est de la procédure, le gouvernement a artificiellement réparti sur deux phases distinctes les questions principales qui nous occupent. Il est tout simplement illogique de vouloir dissocier la structure des institutions fédérales du partage des pouvoirs. Cette tentative est vouée à l'échec. Je me dois de le signaler au ministre et à ses conseillers. La structure des institutions ne peut pas être examinée indépendamment des objectifs, de pouvoirs et de responsabilité de ces institutions. Il faut examiner les deux en même temps.

De 1968 à 1971, le gouvernement a tenté une réforme constitutionnelle. Déjà, il a voulu procéder en deux phases. La question du partage des pouvoirs, sûrement la partie la plus importante de toute réforme constitutionnelle, a été évitée de sorte que la tentative a échoué. En 1975, le gouvernement a proposé une nouvelle réforme constitutionnelle. Le Premier ministre a écrit à ses partenaires de la Confédération, mais une fois de plus il a voulu limiter le champ de la discussion. Il n'a pas voulu entendre parler d'une démarche globale de sorte que ce nouvel effort n'a pas abouti.

Malgré ces deux échecs au cours des dix dernières années, le gouvernement entend procéder de la même façon. La seule différence est que maintenant il a fixé arbitrairement une date limite pour l'adoption ou l'entrée en vigueur de certaines mesures. Cette limite que le gouvernement a imposée n'est

## [Texte]

are surely unrealistic in the great constitutional debate that is now developing in Canada. I can tell the Minister and his advisers that I sympathize with the sense of frustration, that the years of constitutional debate have not produced results, but forcing the debate in this way cannot help. The result can only be to reduce the extent and the effectiveness of comment and participation by provincial groups, by private groups and by Canadian citizens generally.

The Minister has to realize that the government's own task force headed by Messrs. Pepin and Robarts has not yet reported and from all appearances will not report—if the government's schedule goes according to what was said when we were last in the House of Commons—until the time that is allocated for revision of this bill, however it may come about, if it does. Therefore, the contribution of hundreds and thousands of Canadians who worked so hard on presentations to the task force is to be ignored. Therefore, I really do consider that the deadlines that are imposed as a part of the process are unrealistic.

Thirdly, the government is intent on unilateral action. I really feel that this probably is the most damaging influence to our federal system that can possibly come about. It insists on the appropriateness and the constitutional propriety of amending these items that it sets out in its initial phase, by a simple act of Parliament. This raises grave concerns in two ways. It is not at all clear that such action would be constitutionally proper.

• 1445

The proposals dealing with the Monarchy, with the Senate, with the Supreme Court, do affect the provincial governments directly. In the case of the Senate and the Supreme Court, new responsibilities are to be laid on the provinces. Grave doubts have been expressed about the government's claim that it does have the authority to proceed unilaterally. Grave doubts have been expressed by constitutional experts in this country.

At the very least, the government would seem to be threatening to break firm conventions that have, up until now, stabilized our system.

Secondly, whatever the strict constitutional position, the desirability of proceeding in this manner is clearly in doubt. The federal system is a complex one, and it can only operate successfully if there is a clear understanding and agreement about how decisions can be made. Unilateral action can only make the tensions much worse.

I would like to point out, as an example, a case of unilateral action where I feel the whole federal system is being undermined. That surely must be our greatest concern: to try to stabilize that federal system. I want to direct the Minister's attention to the document that he released last week, and to ask him a couple of questions in this regard.

In the document that came forward last week, the Minister made certain observations, as he called them, based on past practice. I have had an opportunity to go back and to compare the same observations or principles, as they were stated in the

## [Traduction]

certainement pas réaliste dans le cadre de ce grand débat constitutionnel qui s'amorce au Canada. Je puis dire au ministre et à ses conseillers que je comprends le sentiment de frustration qu'ils peuvent ressentir après toutes ces années d'un débat futile sur la constitution, mais je ne pense pas qu'il faille ainsi forcer la discussion. On ne peut que réduire la participation des corporations, des groupes privés et des citoyens de façon générale.

Le ministre doit bien savoir que son propre groupe de travail que dirigent MM. Pepin et Robarts, n'a pas encore présenté de rapport et ne semble pas être en mesure de le faire à supposer qu'on respecte l'échéancier que le gouvernement a fixé la dernière fois que la Chambre des communes s'est réunie avant que ce projet de loi ne soit révisé, si jamais les choses en viennent là. Ainsi, la participation des milliers de Canadiens qui ont travaillé très fort pour présenter des mémoires à ce groupe de travail serait ignorée. J'estime donc que les dates imposées ne sont pas réalistes.

Troisièmement, le gouvernement est bien décidé à procéder unilatéralement. J'estime pour ma part que c'est la façon la plus sûre de miner notre régime fédéral. Le gouvernement fait valoir ses droits constitutionnels de modifier les articles qui font l'objet de la première phase par une simple loi du Parlement. Une telle attitude soulève de graves questions cependant. Il n'est pas du tout clair qu'une telle façon de procéder soit constitutionnelle.

Les propositions visant la monarchie, le Sénat, la Cour suprême, touchent directement les gouvernements provinciaux. Dans le cas du Sénat et de la Cour suprême, les provinces se voient confier de nouvelles responsabilités. Par ailleurs, de sérieux doutes ont été exprimés quant à la latitude que s'accorde le gouvernement de procéder unilatéralement. Et ce sont des experts en matière constitutionnelle qui ont exprimé ces doutes.

A tout le moins, le gouvernement mettrait ainsi fin à des accords fermes qui jusqu'ici avaient servi à stabiliser notre régime.

Deuxièmement, quelle que soit la situation du point de vue strictement constitutionnel, l'opportunité de procéder de cette façon n'est pas du tout établie. Le régime fédéral est extrêmement complexe. Il ne peut fonctionner que si tout le monde s'entend sur la manière dont les décisions doivent être prises. Toute action unilatérale ne fait qu'accroître les tensions.

Je voudrais maintenant donner un exemple d'une action unilatérale qui met en danger le régime fédéral. Notre principale préoccupation doit certainement être de stabiliser le mieux possible ce régime fédéral. J'attire l'attention du ministre sur le document qu'il a publié la semaine dernière. Je veux lui poser quelques questions à ce sujet.

Dans ce document paru la semaine dernière, le ministre fait certaines observations c'est le terme qu'il utilise, fondées sur l'expérience antérieure. J'ai pu comparer ces observations ou ces principes avec ceux que renfermait un document publié par



*[Text]*

document released by one of his predecessors, Mr. Favreau. Mr. Favreau used the word "principles" rather than "observations" about constitutional amending conventions or practices or observations.

The first three are in agreement when you compare the two. The fourth one is significantly different as it affects the other partners in Confederation. In the 1965 document that was released by Mr. Favreau and reiterated in the House of Commons by Mr. Pearson as being a statement authorized and agreed to by all the partners in Confederation at that time, the fourth general principle as stated then was:

The fourth general principle is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relations without prior consultation and agreement with the provinces.

However, in the document that came out the other day, the fourth observation reads:

The fourth observation is that, although not constitutionally obliged to do so, the Government of Canada, before asking Parliament to adopt a joint address, sought and obtained the consent of all provinces on the three amendments in 1940, 1951, and 1964 that involved the distribution of powers.

Those are quite different statements made by Liberal ministers of justice, a minister of federal-provincial relations. One deals with the very narrow field now of the distribution of powers as it relates to three specific instances; the other dealt with the agreement of the provinces as it related to matters affecting federal-provincial relationships. That is a major difference. I want to ask the Minister why.

I also want to ask him why, at the same time, in the Fulton-Favreau formula, the Government of Canada, the Liberal government, put forward the proposal that the parliament of Canada may exclusively make laws to amend the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada, the Senate and the House of Commons, except as regards, first, the function of the Queen and the Governor General in relation to the Parliament or government of Canada. There are a number of others, but 4 and 5 read:

The number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate, and the residence qualifications of senators and the requirements of the Constitution of Canada for the summoning of persons to the Senate by the Governor General in the Queen's name.

• 1450

Now those things were excluded from unilateral action by the Parliament of Canada in the Fulton-Favreau formula, the intent of the government was stated at that time. In the Victoria amending formula it was stated by the government of that day that:

The Parliament of Canada may exclusively make laws to amend the Constitution with respect to the Executive

*[Translation]*

l'un des précédentes du ministre, M. Favreau. Ce dernier parlait «de principes» et non «d'observations» lorsqu'il faisait état des conventions, usages ou observations de règles en vue de la modification de la Constitution.

Les trois premiers principes sont analogues lorsqu'on examine les deux documents. Le quatrième cependant varie pour ce qui est des effets sur les autres partenaires de la Confédération. Dans le document de 1965, publié par M. Favreau et garanti à la Chambre des communes par M. Pearson comme reflétant l'entente intervenue entre tous les partenaires de la Confédération à ce moment-là, le quatrième principe général est le suivant:

Le quatrième principe général est que le Parlement canadien n'entende pas demander une modification qui touche directement les relations fédérales-provinciales sans consultation et entente préalables avec les provinces.

Dans le document remis l'autre jour, cependant, la quatrième observation est la suivante:

La quatrième observation est que, même s'il n'y était pas tenu de par la Constitution, le gouvernement du Canada a, avant de demander au Parlement d'adopter une adresse commune, demandé et obtenu le consentement de toutes les provinces relativement aux trois amendements de 1940, 1951, 1964 qui portaient sur le partage des pouvoirs.

Ce sont deux déclarations bien différentes par deux ministres libéraux, l'un de la Justice, l'autre des relations fédérales-provinciales. L'un parle du sujet bien défini qu'est le partage des pouvoirs selon l'entente survenue dans trois cas bien précis; l'autre parle de l'entente avec les provinces en ce qui concerne toutes les questions touchant les relations fédérales-provinciales. Il y a une marge. Je voudrais bien que le ministre m'indique pourquoi.

Je voudrais savoir également pourquoi, dans la formule Fulton-Favreau, le gouvernement du Canada, le gouvernement libéral, a proposé que le Parlement du Canada puisse exclusivement légiférer en vue de modifier la Constitution du Canada relativement au gouvernement exécutif du Canada, au Sénat et à la Chambre des communes, sauf pour ce qui est, premièrement, des fonctions de la reine et du gouverneur général touchant le Parlement, le gouvernement du Canada. Il y a d'autres exceptions, notamment aux articles 4 et 5:

Le nombre de représentants auquel a droit une province au Sénat, les conditions de résidence des sénateurs, et les conditions établies dans la Constitution du Canada en vue de l'appel de personnes au Sénat par le gouverneur général au nom de la reine.

Or, la formule Fulton-Favreau avait exclu une action unilatérale du Parlement du Canada pour ces choses-là; l'intention du gouvernement avait été énoncée à l'époque. Dans la formule d'amendement de Victoria, le gouvernement du jour avait déclaré que:

Le Parlement du Canada est seul habilité à promulguer des lois modifiant la constitution en ce qui a trait au



## [Texte]

Government of Canada, the Senate and the House of Commons, except ...  
and it went on to make certain exceptions ...

except as regards the Office of the Queen, of the Governor General, and of the Lieutenant—Governor, and also excepting the powers of the Senate, the number of members by which a government is entitled to be represented in the Senate and the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of members in the Senate.

What I am asking here is, first of all, why the changes? What has changed in the thinking of the government as to the exception that is made in those two formulas? Why the change in the convention that was established, or—I will not say established—was agreed to in 1965 and now? I ask these questions, sir, because it seems to me that what we are doing here is seeing a unilateral tinkering, or an effort to change the federal system of Canada, and if that federal system is to be maintained it must be maintained with the agreement of both partners in the confederation.

**Mr. Lalonde:** As far as the basic question of relationship between the provinces and the federal government or the federal parliament is concerned, there has been no change in the position, that is, Section 91(1) was in existence at the time, it is still in existence now; Section 92(1) was in existence at the time and it is still in existence at this time. The powers of Parliament and the powers of the provincial legislatures have not changed. What we are proposing at this time is for Parliament to act in areas where it has the constitutional authority to act.

You are referring to proposals that were discussed in 1965 and subsequently. These proposals were part of deals, agreements that we were trying to work out with the provinces at the time. The provinces were agreeing to a certain number of things that they were going into more reluctantly than others and we were agreeing to other things that we were going into more reluctantly than others. It was a kind of attempt at arriving at a constitutional package or a constitutional agreement with the provinces on numerous issues. Obviously, the matters you have referred to were matters that were included at the time as part of the deal or the bargain. If the provinces are sort of interested in an amending formula, for instance, they may wish, indeed, and we may agree to have modifications as to what the Parliament of Canada could do, modifications to Section 91(1) as it stands at the present time, or Section 92(1), as far as that is concerned. But we are acting under the present constitution as it stands. Obviously what you are referring to were tentative agreements that unfortunately did not materialize for reasons we all know. They were part of negotiations, conclusions to negotiations that took place over a period of years.

**Miss MacDonald:** No. I think you have misunderstood me, Mr. Lalonde, I am sorry. What I was asking is, what has changed the mind of the Government of Canada when it said, back in those days, that it did not feel that these things should be even presented as being acted upon unilaterally? Now you say that they can be, that is, with reference to the monarchy,

## [Traduction]

gouvernement exécutif du Canada, au Sénat et à la Chambre des communes sauf ...  
et là, on énumérait certaines exceptions ...

sauf en ce qui concerne les fonctions de la Reine, du gouverneur général et du lieutenant gouverneur, et exception faite également des pouvoirs du Sénat, du nombre de sénateurs auquel le gouvernement a droit pour le représenter et le droit d'une province de disposer, à la Chambre des communes, d'un nombre de députés qui ne soit pas inférieur au nombre des représentants au Sénat.

J'aimerais donc savoir d'abord, pourquoi il y a eu des changements? Qu'est-ce qui, dans l'esprit du gouvernement, a changé quant aux exceptions prévues dans ces deux formules? Pourquoi la convention établie ou plutôt acceptée en 1965 se modifie-t-elle tout à coup? Je le demande, monsieur, car j'estime que nous sommes en train de manipuler unilatéralement le régime fédéral du Canada; or, si nous voulons que ce régime soit maintenu, il doit l'être avec l'accord des deux partenaires de la Confédération.

**M. Lalonde:** en ce qui concerne la question fondamentale des relations entre les provinces et le gouvernement fédéral ou le Parlement fédéral, il n'y a pas eu de changement d'attitude; le paragraphe 91(1) existait à l'époque; il existe toujours; le paragraphe 92(1) existait à l'époque, et il existe encore. Les pouvoirs respectifs du Parlement et des assemblées législatives provinciales n'ont pas été modifiés. Nous proposons actuellement que le Parlement agisse dans les domaines où la constitution l'autorise.

Vous parlez des propositions qui ont fait l'objet de discussions à partir de 1965. Ces propositions étaient contenues dans les accords, que nous cherchions à conclure à l'époque avec les provinces. Les provinces acceptaient un certain nombre de choses avec une certaine réticence et nous en acceptions également avec une certaine réticence. On cherchait à s'entendre avec les provinces sur un certain nombre de questions pour aboutir en quelque sorte à une entente constitutionnelle. Évidemment, les questions dont vous avez traitées étaient contenues à l'époque dans ces accords. Si les provinces s'intéressent à une formule d'amendement par exemple, il se peut bien qu'elles acceptaient avec nous de modifier le rôle du Parlement du Canada, ou de modifier le texte actuel du paragraphe 91(1) ou du paragraphe 92(1). Mais nous agissons aux termes de la constitution telle qu'elle existe maintenant. Bien sûr, les documents dont vous parlez étaient des tentatives d'ententes qui, malheureusement, ne se sont pas concrétisées pour les raisons que nous connaissons tous. Ces documents étaient le résultat de négociations qui ont duré pendant plusieurs années.

**Mlle MacDonald:** Non. Je regrette, monsieur Lalonde, mais je pense que vous ne m'avez pas comprise. Je vous demandais qu'est-ce qui avait poussé le gouvernement du Canada à changer d'avis puisqu'il disait à l'époque qu'il ne saurait être question d'envisager ou de prendre des mesures unilatérales quant à ces questions? Or, vous dites maintenant qu'on peut

*[Text]*

with reference to the Senate. What is it that has changed the presentation, the proposals that were put forward by the Government of Canada at that time and now?

• 1455

**Mr. Lalonde:** You are not challenging the right of the federal Parliament to do it.

**Miss MacDonald:** But I am going to ask you, then, for the legal documents and whether they happen to be decisions of the Department of Justice. Could you tell us whether you went outside and sought other constitutional decisions as to whether it would be proper to proceed in this way, having twice stated that you felt that it was proper to proceed in another way?

**Mr. Lalonde:** We did not go outside, we had quite clear and categorical views from the Department of Justice, for the simple reason that the Department of Justice, itself, drafted it. Legal officers from the Department of Justice did draft it.

**Miss MacDonald:** Then, perhaps you could tell me what has made them change their minds.

**Mr. Lalonde:** There was no change of mind. Unless I miss your point, I fail to see the change of mind. The legal position has remained the same and we were entitled to proceed under the basis we are proposing to proceed 10 or 15 years ago, and we are still entitled to do so now. You are quite right to ask the question, in your own view, whether it is advisable to proceed with it, but there is no question about our right to do so.

**Miss MacDonald:** What I would like you to do is to table the decision, the legal opinion, which says that one level of government can unilaterally proceed in this way.

**An hon. Member:** On the proposals that you made.

**Mr. Lalonde:** We do not normally table legal opinions, but I would be quite happy to table this paper . . .

**Miss MacDonald:** That is the nub of the whole argument . . .

**Mr. Lalonde:** I will ask the Department of Justice to have a statement on the subject and it will be tabled at the earliest opportunity.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Miss MacDonald.

It is no easy task to know how to proceed now among the parties, but the proposal I would make is that we go now to Mr. Broadbent; we follow him up by moving to Senator Lang of the Liberals in the Senate, then to Mr. Gauthier; then to Senators Flynn and Roblin, who are going to share the time for the Conservatives in the Senate, and finally to Messrs. Breau and Lee, who are going to share the time for the Liberals in the House. Does that seem like a reasonable procedure?

**Mr. Broadbent:** Mr. Chairman, I would like to say at the outset that I speak for all the New Democratic Senators as well. One of them is going to speak for the Liberal Party later on, I understand.

*[Translation]*

agir unilatéralement en ce qui a trait à la monarchie et au Sénat. Qu'est-ce qui, depuis lors, a poussé le gouvernement du Canada à modifier ses idées, ses propositions?

**M. Lalonde:** Vous ne contestez pas le droit du Parlement fédéral d'agir de la sorte.

**Mlle MacDonald:** Mais je vais vous demander les documents juridiques, et j'aimerais savoir si ce sont là les décisions du ministère de la Justice. Pourriez-vous nous dire si vous avez effectué des consultations à l'extérieur pour savoir si, du point de vue constitutionnel, il serait légitime d'agir de la sorte, ayant déjà déclaré deux fois que c'était d'autres mesures qu'il convenait de prendre?

**M. Lalonde:** Nous ne nous sommes pas adressés à l'extérieur; nous avons eu l'avis clair et catégorique du ministère de la Justice, pour la bonne raison que c'est le ministère de la Justice lui-même qui a rédigé le document. Ce sont des juristes du ministère de la Justice qui l'ont rédigé.

**Mlle MacDonald:** Dans ce cas peut-être pourriez-vous me dire ce qui les a poussés à changer d'avis?

**M. Lalonde:** Personne n'a changé d'avis. A moins que je ne comprenne mal, je ne vois pas en quoi on a changé d'avis. La position juridique reste inchangée et nous aurions eu le droit d'agir comme nous le faisons il y a dix ou quinze ans; nous en avons toujours le droit. Vous avez parfaitement raison de demander s'il est souhaitable d'adopter ces mesures, mais notre droit d'agir de la sorte ne fait pas le moindre doute.

**Mlle MacDonald:** J'aimerais que vous déposiez auprès du Comité la décision, l'opinion juridique établissant qu'un palier de gouvernement peut unilatéralement prendre les mesures que vous préconisez.

**Une voix:** Au sujet des propositions que vous avez faites.

**M. Lalonde:** D'habitude, nous ne déposons pas d'opinions juridiques, mais je serais ravi de déposer ce document . . .

**Mlle MacDonald:** C'est là l'essentiel de toute la discussion.

**M. Lalonde:** Je vais demander au ministère de la Justice de préparer une déclaration à ce sujet, déclaration qui sera déposée le plus rapidement possible.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, M<sup>lle</sup> MacDonald.

Il n'est pas facile de savoir comment répartir le temps entre les divers partis, mais je propose que nous passions à M. Broadbent; suivraient le sénateur Lang qui représente les libéraux au Sénat, M. Gauthier, les sénateurs Flynn et Roblin qui vont se partager le temps accordé aux conservateurs du Sénat, et enfin MM. Breau et Lee qui vont se partager le temps accordé aux libéraux de la Chambre. Cette procédure vous semble-t-elle raisonnable?

**M. Broadbent:** Monsieur le président, je précise d'emblée que je parle également au nom de tous les sénateurs néo-démocrates. L'un d'eux parlera ultérieurement au nom du parti libéral, si je ne m'abuse.



## [Texte]

Mr. Chairman, as did the Minister, I want to use my time this afternoon to comment on some of the purposes of the bill this Committee is discussing, a few of the substantive proposals and what are, for me, the inevitable consequences of some of those proposals. I do so, Mr. Chairman, after spending some considerable time in the summer looking at the bill, and I must say at the outset that my feelings about the bill are considerably less warm than they were when the debate on the bill took place in the House earlier this year. The purpose of the bill, Mr. Chairman, before the Committee has been described by the government in the opening sentence in the document accompanying it, as:

To promote the cohesion of well-being of our Federation and all its parts.

This purpose was reiterated by the Prime Minister in the House on June 27, when he asserted that the broad purpose of the bill was nothing less than the resolution of the problem of individual rights, including language rights, on the one hand, and regional alienation on the other. The Prime Minister did not comment on what is clearly the unstated purpose of this bill, but the Minister did this afternoon, the attempt to get passed into law a constitutional proposal which in itself will be regarded as sufficient to head off the forces of separation or independence in the Province of Quebec in time for the debate on the referendum on this subject in that province. This is intended, if not stated, and it is made clear, both by the two-phased approach in terms of the proposed scheduling of amendments, as well as by the well-known political reality which caused the government to propose constitutional change at this time.

Given this record and this broad and serious purpose, we must assess its adequacy in precisely the same terms. Regrettably, when this is done, not only does the bill fail this historically crucial test, but it does so, I regret to say, miserably.

• 1500

In its crucial, substantive provisions, indeed the proposals would almost certainly, in my view, make worse the existing situation. Most of its other proposals are either merely harmless or cosmetically deceptive. The economy in its fundamental relevance is not dealt with at all.

These, Mr. Chairman, are severe judgments which I now want to support by argument. Time will not permit me to comment at this time on the proposed changes affecting the monarchy and the Supreme Court. I will say only that those on the monarchy are divisive, not unifying, and those on the Supreme Court are of marginal relevance to the overwhelming majority of Canadians.

The central concerns that the government has addressed itself to in this bill are regional discontent and individual rights. Its recommendations in this regard, the House of the Federation and the Charter of Rights and Freedoms, are not only failures but also serious failures.

## [Traduction]

Monsieur le président, comme l'a fait le ministre, j'aimerais consacrer mon temps de parole cet après-midi certains objectifs du bill à l'étude ainsi qu'à certaines propositions concrètes et aux conséquences auxquelles certaines de ces propositions donnent inévitablement lieu. Je le fais, monsieur le président, après avoir consacré beaucoup de temps cet été à examiner ce projet de loi, et je dois dire dès l'abord que mes sentiments à son sujet sont considérablement moins enthousiastes qu'ils ne l'étaient lorsque nous avons débattu du bill à la Chambre, il y a quelques mois. Monsieur le président, l'objectif du bill qu'examine le Comité a été énoncé par le gouvernement dans la première phrase du document qui l'accompagne:

Promouvoir la cohésion et le bien-être de notre Fédération et de toutes ses composantes.

Cet objectif a été réitéré par le premier ministre à la Chambre le 27 juin, lorsqu'il a affirmé que le but premier du bill n'était rien de moins que la solution, d'une part, du problème des droits de la personne, y compris les droits linguistiques et, d'autre part, du problème de l'aliénation régionale. Le premier ministre n'a pas parlé du but évident et non déclaré de ce projet de loi, mais le ministre l'a fait cet après-midi; il s'agit de faire adopter une proposition constitutionnelle qui serait jugée suffisante pour contrecarrer à temps les forces séparatistes ou indépendantistes du Québec en vue du débat référendaire qui aura lieu dans cette province. C'est intentionnel, bien que non avoué, et c'est évident si l'on tient compte tant des deux étapes de l'application des amendements que de la réalité politique bien connue qui a poussé le gouvernement à proposer une réforme constitutionnelle.

Compte tenu de tout cela ainsi que de l'importance et de la gravité de cet objectif, il nous faut juger de l'efficacité de ce document en fonction de ces critères. Malheureusement, lorsqu'on dresse le bilan, non seulement le bill échoue-t-il dans cette épreuve historique, mais encore échoue-t-il lamentablement.

Aux termes de ses dispositions les plus importantes et les plus concrètes, d'après moi, le bill rendrait presque certainement la situation pire qu'elle ne l'est actuellement. La plupart des autres propositions sont inoffensives ou constituent une décevante parure. L'économie, dont l'importance est fondamentale, ne fait l'objet d'aucune mesure.

Monsieur le président, ce sont là des jugements sévères, que j'entends maintenant étayer par des arguments. Le temps ne me permettra pas de traiter tout de suite des modifications proposées quant à la monarchie et à la Cour suprême. Je dirai uniquement que les propositions relatives à la monarchie sèment la division au lieu d'être unificatrices, alors que celles relatives à la Cour suprême sont d'une importance secondaire pour une très grande majorité de Canadiens.

Les principales inquiétudes dont s'est préoccupé le gouvernement dans ce projet de loi sont le mécontentement régional et les droits de la personne. A cet égard, les recommandations concernant la Chambre de la fédération aussi bien que la



## [Text]

First of all, human rights: the effect of constitutional entrenchment of individual rights in a country presupposes two conditions: first, the constitution must enumerate them precisely and ensure with equal precision that they cannot be readily squashed by governmental action; secondly, the courts must be ready to act aggressively in challenging executive or legislative action which they see as overriding these rights.

In terms of the capacity of governments to squash individual rights, it would be almost impossible to give a broader right to governments to so act than that given in Clauses 5 and 25 of this bill. I will not take the time to read out Clause 5 in full, I am sure many members here have done so already. I will, however, read Clause 25:

Nothing in this Charter shall be held to prevent such limitations on the exercise or enjoyment of any of the individual rights and freedoms declared by this Charter as are justifiable in a free and democratic society in the interests of public safety or health, the interests of the peace and security of the public, or the interests of the rights and freedoms of others, whether such limitations are imposed by law or by virtue of the construction or application of any law.

Mr. Chairman, reading these two provisions, and there are others, the provisions in Clauses 5 and 25 could easily lead one to conclude that the lawyers drafting the bill were told privately to do precisely the opposite to what the government claims to be doing in public. Namely, one would have thought that the instructions to the drafters of the bill were as follows: make it abundantly clear that legislatures, executives and courts have the legal authority to squash individual rights. I would only add that such an attitude on the part of the government would be wholly, I regret to say, consistent with its old treatment of the problems associated with civil liberties in this country during the past decade.

The second precondition for the effective protection of rights by way of entrenchment in the Constitution is not, in my view, likely to meet with any greater success than the first one. I mean by this that recent history would not likely lead one to conclude that the Canadian courts would effectively challenge an appropriate executive and legislative action. It is simply not the judicial tradition in this country. A narrow interpretation of such permissive phrases as "the interests public safety or health" and aggressive action by the courts in striking down action or laws that go beyond them would, of course, be a possibility, and I stress that, and therefore conducive to the preservation of human rights. However, both the tradition of such judgments in the past in our country and the absence of an aggressive disposition in the traditional behaviour of our judges, unlike in the United States, would lead most Canadians not to anticipate the protection of individual rights from that source.

I conclude, Mr. Chairman, that in terms of either of the two preconditions effective protection of human liberties is not provided for in this bill.

## [Translation]

charte des droits et des libertés ne sont pas seulement des échecs, mais aussi des échecs considérables.

Examinons tout d'abord les droits de la personne; l'entérinement des droits de la personne dans la constitution suppose deux conditions: premièrement, que ces droits soient définis avec précision pour en garantir la protection contre tout abus gouvernemental; deuxièmement que les tribunaux soient prêts à réagir promptement à toute mesure exécutive ou législative risquant de bafouer ces droits.

Pour ce qui est des pouvoirs qu'ont les gouvernements pour s'attaquer aux droits de la personne, il serait pratiquement impossible de leur donner plus de latitude que celle qui leur est accordée par les articles 5 et 25 du projet de loi. Je ne vous lirai pas l'article 5, je suis certain que vous le connaissez déjà. J'aimerais toutefois vous lire l'article 25:

Aucune des dispositions de la présente charte n'exclut les restrictions à l'exercice des droits des libertés individuels qu'elle reconnaît lorsqu'elles sont justifiées dans une société libre et démocratique par la santé, la sécurité et la paix publiques ou l'exercice des droits et libertés individuels, que ces restrictions soient expresse ou qu'elles résultent de l'interprétation ou de l'application de la loi.

Monsieur le président, la lecture des articles 5 et 25 pourrait facilement nous pousser à conclure que l'on a dit en privé aux juristes chargés de rédiger la loi de faire précisément le contraire de ce que le gouvernement prétend faire en public. On dirait que l'on a donné aux rédacteurs de la loi les instructions suivantes: établissez bien clairement que les assemblées législatives, l'exécutif et les tribunaux ont le droit de bafouer les droits de la personne. J'aimerais seulement ajouter et je regrette d'avoir à le dire, que cette attitude du gouvernement est tout à fait conforme à la manière dont il a traité les problèmes des libertés civiles, au cours de la dernière décennie.

D'après moi, la deuxième condition préalable à la protection des droits entérinés dans la constitution n'est pas plus susceptible d'être favorisée que la première. Je veux dire par là que les événements de ces dernières années ne nous poussent pas à conclure que les tribunaux canadiens contesteraient efficacement toutes mesures exécutives ou législatives inappropriées. Cela ne fait simplement pas partie de la tradition judiciaire de notre pays. L'interprétation étroite d'expressions assez vagues telles que la sécurité ou la santé publiques ainsi que la prise de mesures vigoureuses par les tribunaux contre toutes actions ou lois dépassant les limites de cette expression restent toujours possibles, bien sûr, et seraient donc propices à la protection des droits de la personne. Toutefois, tant la tradition judiciaire du Canada que l'absence de rigueur dans le comportement habituel de nos juges, par opposition à ceux des États-Unis, devraient pousser la plupart des Canadiens à ne pas compter sur le processus judiciaire pour assurer la protection des droits de la personne.

J'en conclus, monsieur le président, qu'aucune des deux conditions préalables à la protection efficace des libertés humaines n'est assurée dans ce bill.

## [Texte]

The House of the Federation: the best that can be said about the government's proposed House of the Federation is that it is imaginative. To have consciously combined so many variables into one proposals, the net effect of which would be to achieve the opposite of what was intended, mainly more regional alienation rather than less, is a perfect example of how absurdity emerges when intelligent men allow creativity to walk all over reason.

Mr. Chairman, in the eighteenth and nineteenth centuries the central argument used to defend second Chambers in the then emerging democracies was that they would effectively curtail, restrict, inhibit or plainly stop the voice of the ordinary people from prevailing.

I see in the documents released today by the Minister that he invokes the same argument himself. Our Fathers of Confederation shared this view and made it clear in arguments that they provided at the time for support of the existing Senate. Cartier declared, and I quote:

The weak point in democratic institutions is the leaving of all power in the hands of the popular element.

Not to be outdone, Sir John A. Macdonald said, and I quote:

The rights of the minority must be protected, and the rich are always fewer in number than the poor.

One does not find most of these phrases in high school textbooks.

The third, Darcy McGee said, and I quote:

We run the risk of being swallowed up by the spirit of universal democracy that prevails in the United States ... The proposed Confederation will enable us to bear up shoulder to shoulder to resist the spread of this universal democracy doctrine.

End of quote.

Mr. Chairman, the Canadian elite responded to liberal democracy then with roughly the same foresight and humanity that the Canadian elite does today in changing our democratic processes.

Nowhere is this disturbing attitude more relevant than in discussing the legitimacy of the proposed House of the Federation. The government clearly should have asked itself: How can we channel proportionately greater regional representation into the power-structure of Ottawa as a means of positively dealing with the real problem of regional discontent? Instead of beginning this way, the government clearly began with the question: how can we convert our second chamber into an instrument to harness in some way regional discontent? Instead of beginning with the assumption that the need for a second chamber must first be established in a democratic age, they accepted its necessity and sought to change its functions and membership. The result, Mr. Chairman, is an abomination which meets neither regional nor democratic requirements.

## [Traduction]

Pour ce qui est de la Chambre de la fédération, le mieux que l'on puisse en dire est que ceux qui l'ont proposée ont fait preuve d'imagination. Combiné sciemment tant de facteurs en une seule proposition dont l'effet serait contraire à l'objectif visé, c'est-à-dire susciterait encore plus d'alinéation régionale, voilà un parfait exemple de la façon dont n'aît une absurdité lorsque des hommes intelligents permettent à leur créativité d'annihiler toute raison.

Monsieur le président, au cours des dix-huitième et dix-neuvième siècles, le principal argument invoqué pour défendre les deuxièmes Chambres des démocraties naissantes de l'époque, était qu'elles limiteraient ou restreindraient la voix du peuple ou qu'elles l'empêcheraient de prévaloir.

Je note, dans les documents fournis aujourd'hui par le Ministre, qu'il invoque lui-même cet argument. Les Pères de la Confédération partageaient ce point de vue et l'ont bien énoncé à l'époque dans les arguments fournis à l'appui du Sénat. Cartier déclara, et je cite:

La faiblesse des institutions démocratiques consiste à laisser tout le pouvoir entre les mains de l'élément populaire.

Pour ne pas être en reste, Sir John A. Macdonald, lui, déclarait:

Les droits de la minorité doivent être protégés, et les riches sont toujours moins nombreux que les pauvres.

La plupart de ces citations ne figurent pas dans les manuels scolaires.

A son tour, Darcy McGee disait:

Nous courons le risque d'être engloutis par l'esprit de démocratie universelle qui règne aux États-Unis ... La Confédération proposée nous permettra de nous serrer les coudes afin de résister à l'envahissement de cette doctrine de la démocratie universelle.

Fin de la citation.

Monsieur le président, l'élite canadienne de l'époque avait réagi envers la démocratie libérale avec à peu près le même esprit éclairé et le même humanisme dont fait preuve l'élite canadienne d'aujourd'hui, lorsqu'elle modifie le processus démocratique.

Nulle part cette attitude déroutante n'est-elle plus évidente que lorsqu'on discute de la légitimité de la Chambre de la Fédération. Le gouvernement aurait évidemment dû se demander: comment pourrions-nous permettre plus de représentation régionale au sein de l'infrastructure du pouvoir à Ottawa, afin de régler de manière positive le grand problème du mécontentement régional? Au lieu de se poser cette question, le gouvernement a préféré se demander: comment pouvons-nous transformer notre deuxième Chambre en un instrument permettant de museler en quelque sorte le mécontentement régional? Au lieu de supposer d'abord que la nécessité d'une deuxième Chambre doit être établie en une époque démocratique, le gouvernement a pris cette nécessité pour acquise et a cherché à modifier les fonctions et la composition de cette Chambre. Le résultat, monsieur le président, est une horreur qui ne répond ni aux besoins régionaux ni aux exigences démocratiques.



## [Text]

Briefly stated, the proposal would have at least two major negative effects. First, notwithstanding the qualifying clause in the bill which suggests the contrary, the proposed House of the Federation in my view will have the power to hold up legislation passed in the House of Commons for months. Given the slowness with which the House of Commons currently responds to the real problems of the people of this country, any further delaying institutions are not justified.

Second, the new input of the input of the regions into the House of the Federation would be essentially negative in nature. And I want to stress this argument. It is very clear that the powers of the House of the Federation are intended to stop or slow down the House of Commons. Its central purpose is not to be an initiating body. Attempting to resolve regional discontent in Canada by this method is seriously mistaken. I think it would be an inescapable consequence that a body with these powers and this membership would exacerbate regional tensions because instead of seeing their representatives positively changing the future of Canada, all that will be seen, for example, by those from Atlantic Canada and the Prairies is the effect of saying, no. More, not less, regional discontent would flow from this abomination.

I think there is a real need to make constitutional change that does come to grips in a positive way with our serious regional discontent. More than in any other aspect of our problem of national unity, the right kind of constitutional change can, in my view, provide a major part of the solution. The kind of change which would most effectively do this is one which gives the regions greater proportionate access to the direct centres of power in our political system. This moves greater proportionate access to the Cabinet, the House of Commons and the party caucuses which make up the House of Commons.

To this end, I have proposed that we begin by abolishing the Senate as an unnecessary hindrance and strengthen the membership in the House of Commons by adding approximately 100 members who would be elected—20 from each of our regions—and, distributed among the parties on the basis of the proportionate share of the regional vote obtained by each party. The advantages of this system, in my view, would be as follows:

One, the opportunity for positive action of Atlantic Canada and Western Canada in the power structure of Ottawa, which would come with increased numbers, would be enhanced.

Two, virtually all national parties would benefit because each would obtain representation from all of our regions. This inevitably would strengthen regional input into caucus-decision making processes.

Three, the Cabinet would be strengthened in two ways. First, the Prime Minister of the day would be able to find representatives from all regions to appoint. He would not have to raid other parties.

## [Translation]

Brièvement, la proposition aurait au moins deux grands effets négatifs. Premièrement, malgré l'article du bill qui laisse entendre le contraire, la Chambre de la Fédération proposée aura, d'après moi, le pouvoir de retarder pendant des mois des lois adoptées par la Chambre des Communes. Compte tenu de la lenteur avec laquelle celle-ci répond actuellement aux attentes des Canadiens, toute institution causant encore plus de retard est justifiée.

Deuxièmement, le nouvel apport des régions à la Chambre de la Fédération serait essentiellement négatif. C'est là un argument que j'aimerais souligner. Il est clair que les pouvoirs de la Chambre de la Fédération ont pour but de paralyser ou de retarder les travaux de la Chambre des Communes. Son objet principal n'est pas d'être un organisme créatif. C'est un grave tort que d'essayer de résoudre le mécontentement régional au Canada de cette manière. Il est inévitable, d'après moi, qu'un organisme jouissant de ces pouvoirs et composé comme on l'entend, exacerbe les tensions régionales, parce qu'au lieu de voir leurs représentants modifier activement l'avenir du Canada, les habitants de la région de l'Atlantique ou de la région des Prairies, par exemple, devront se contenter de les entendre dire non. Cet organisme abominable augmentera le mécontentement régional au lieu de le diminuer.

Je pense qu'il est vraiment essentiel d'apporter des modifications constitutionnelles qui luttent de manière positive contre le grave mécontentement régional. Plus que toute autre mesure servant à résoudre le problème de l'unité nationale, une modification constitutionnelle adéquate peut, à mon sens, fournir la partie principale de la solution. La modification qui permettrait cela est celle qui accorde aux régions un plus grand accès au centre direct du pouvoir de notre système politique. Cela signifie un plus grand accès proportionnel au Conseil des ministres, à la Chambre des Communes et au caucus des divers partis qui constituent la Chambre des Communes.

C'est pourquoi j'ai proposé que nous commençons par abolir le Sénat, obstacle inutile, et que nous renforçons la composition de la Chambre des Communes par l'ajout d'environ 100 députés élus, à raison de 20 pour chacune de nos régions, et répartis proportionnellement au vote régional obtenu par chaque parti. À mon sens, ce système aurait les avantages suivants:

Premièrement, les régions de l'Atlantique et de l'ouest auraient la possibilité de prendre des mesures positives au sein de l'infrastructure du pouvoir à Ottawa, ce qui découlerait de l'accroissement du nombre de leurs représentants.

Deuxièmement, pratiquement tous les partis nationaux en profiteraient, chacun d'eux obtenant une certaine représentation de toutes les régions. Inévitablement, cela favoriserait les apports régionaux en vue de toute décision prise au sein d'un caucus.

Troisièmement, le Conseil des ministres s'en trouverait renforcé de deux manières. D'une part, le premier ministre trouverait des représentants de toutes les régions à nommer. Il n'aurait pas à en voler aux autres partis.



[Texte]

• 1510

Furthermore, since I propose that the regionally elected members would come from lists announced by the parties in the course of the election campaign, the inevitable tendency would be for each party to prepare a list of distinguished men and women. Consequently, a prime minister would be able to draw from a House of Commons that presumably would contain a higher proportion of exceptional members of Parliament.

Fourthly, the cumulative impact of all these changes would be to give to our less populated regions a greatly needed genuine sense that they have greater power and efficacy in Ottawa precisely where it counts—in the House of Commons and in the Cabinet. That, in my view, would foster national unity.

I want now to turn to the concluding but, I think, important part of my argument. I have argued that the government's proposals in this bill are peripheral—the Supreme Court is a good example of that—or promote disunity—the proposals on the Crown do that—or are counterproductive—human rights and the proposed House of the Federation.

I want now to turn to the serious question of the political relevance of the whole package. If the unstated purpose of the bill is to cope with the Quebec independence movement and, more specifically, the Quebec referendum, the unstated but unequivocally clear conclusion is that the bill is at best irrelevant and at worst diversionary. It confirms what I strongly believe and have been saying for many months: that while some constitutional change is necessary, it is not fundamental constitutional change that is required; nor is it fundamentally by constitutional means that we can resolve this serious historical matter. I say this for the following reasons.

First, no basic change in the distribution of powers between the federal government and the provincial governments is proposed anywhere in this bill. This would have been done in this bill had the government itself believed it was central to the solution and, therefore, was needed before the Quebec referendum. Obviously the government itself does not believe a major shift in constitutional power between the provincial and federal governments is required. I agree.

Secondly, language rights for our two recognized official language groups are desirable and just. They ought to be established for this reason. However, they are not central to the language and cultural aspect of the Quebec independence movement. At the language level that movement has always had in our country as its central cause and concern the clear establishment of the supremacy of French in the day-to-day life of Quebecers. This need has now in fact been met by the present government of Quebec within the existing Constitution.

[Traduction]

D'autre part, puisque je propose que les députés élus au niveau régional soient choisis à partir de listes publiées par les partis au cours de la campagne électorale, il est inévitable que chaque parti aurait tendance à préparer une liste de représentants de valeur. Par conséquent, le premier ministre serait en mesure de puiser à même une Chambre des communes qui, on peut le présumer, serait composée d'un pourcentage plus élevé de députés exceptionnels.

Quatrièmement, l'effet cumulatif de toutes ces modifications serait de donner aux régions les moins peuplées l'impression très nécessaire qu'elles ont plus de pouvoir et d'efficacité à Ottawa, précisément là où il faut, à la Chambre des communes, et au Cabinet. A mon avis, on renforcerait ainsi l'unité nationale.

J'aimerais maintenant passer à ma conclusion, qui constitue une partie importante de mon argument. J'ai tenté de faire valoir que les propositions du gouvernement dans le projet de loi sont périphériques, la Cour suprême en étant un bon exemple, tendent à promouvoir la désunion, ce qui est le cas des propositions relatives à la Couronne, ou sont improductives, ce qui est le cas des dispositions relatives aux droits de la personne et à la Chambre de la Fédération.

J'aimerais maintenant m'attaquer à la grave question de la pertinence politique de tout l'ensemble. Si l'objectif, passé sous silence, du projet de loi est de faire face au mouvement autonomiste au Québec, et plus précisément au référendum québécois, on peut clairement conclure, sans équivoque et bien que cela ne soit pas avoué, que le projet de loi est à tout le moins inutile, sinon même une manœuvre de diversion. Il confirme ce que je sais déjà et que je dis depuis de nombreux mois; à savoir que même si certains amendements constitutionnels sont nécessaires, ce n'est pas un changement fondamental de la constitution qui est requis; pas plus qu'il n'est vrai que c'est en ayant recours à des moyens constitutionnels que nous pourrions résoudre cette grave question historique. Je dis ceci pour les raisons suivantes.

D'abord, on ne propose nulle part dans le projet de loi de redistribution des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le projet de loi le proposerait si le gouvernement lui-même avait cru une telle mesure essentielle pour trouver une solution à nos problèmes avant le référendum au Québec. Il est évident que le gouvernement ne croit pas à la nécessité de modifier considérablement le partage des pouvoirs constitutionnels entre les gouvernements provinciaux et fédéral et je suis aussi de cet avis.

Deuxièmement, des droits linguistiques pour nos deux groupes linguistiques officiels sont souhaitables et justes. Ils devraient exister pour cette raison. Toutefois, ils ne constituent pas le cœur même de l'aspect linguistique et culturel du mouvement indépendantiste au Québec. Sur le plan linguistique, le mouvement a toujours eu comme cause et préoccupation principales l'existence de la suprémacie du français dans la vie quotidienne des québécois. Le gouvernement actuel du Québec, dans le cadre de la présente Constitution, a su en fait répondre à ce besoin.

## [Text]

In this respect, the original Constitution of our founding fathers has turned out to be sound. They solemnly laid the foundation for what Cartier and others wanted; namely a provincial government over which French-speaking Canadians would have numerical control, with enough constitutional authority to ensure the survival of their culture. It has worked French as the language of the majority in that province appropriately now reigns supreme, just as English, the language of the majority in the Province of Ontario, reigns supreme in that province.

For quite different reasons, neither the Parti Québécois nor the Liberal Party of Canada wants to acknowledge this constitutional and political reality, the former because they want independence and the latter because to admit this would mean to acknowledge failure on a grand scale. It would be to admit, for the Liberal Party of Canada, that not the Constitution but, rather, the economy and the intangible matter of political leadership are what remain central to the question of national unity.

To win the hearts and minds of Quebecers, we must convince them anew by evidence that we intend to create an economically just society. Unemployment rose 66 per cent in the 3 years between 1974 and 1977 in the Province of Quebec. It was well under way before the Parti Québécois was elected, and every survey taken before and after that election victory showed that a substantial majority voting for that party voted for economic reasons. That, Mr. Chairman, is reality. Our national government must do the hard work on the economy that is required to come to grips with this reality.

Additionally, we must try political persuasion. We must renew an old solidarity of equality of respect between the two great cultures of this country. We must re-establish a commitment to build an exciting and just Canada together, where economic equality is the cornerstone. There is no guarantee, Mr. Chairman, of victory. But if we are honest about the real issues in this debate, I am convinced we can win. Thank you.

• 1515

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do you have any comment, Mr. Lalonde?

**Mr. Lalonde:** No.

**Mr. Broadbent:** I would welcome the debate.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There are only three minutes left to debate and since there are no other New Democrats to whom we can pass the torch, Mr. Broadbent, I think we will proceed to Senator Lang.

**Senator Lang:** Thank you, Mr. Chairman. I find it rather interesting, following Mr. Broadbent on this; you could have put his speech right into a presentation of the Rowell-Sirois Commission and I think it would have been very topical. I wonder whether it is completely topical today, though.

## [Translation]

A cet égard, la Constitution originale s'est avérée appropriée. Nos pères fondateurs avaient en toute solennité posé les bases de ce que Cartier et d'autres voulaient, à savoir, un gouvernement provincial que pourraient contrôler par leur nombre les Canadiens d'expression française, et qui aurait suffisamment de pouvoirs constitutionnels pour assurer la survie de leur culture. Cela a fonctionné. Le français, en tant que langue de la majorité dans cette province règne suprême, comme il convient, tout comme l'anglais, la langue de la majorité en Ontario, a la suprématie dans cette province.

Pour des raisons tout à fait différentes, ni le parti québécois, ni le parti libéral du Canada ne veulent reconnaître cette réalité constitutionnelle et politique, le premier parce qu'il veut l'indépendance et le second parce que l'admettre représenterait l'aveu d'un échec magistral. Pour le parti libéral du Canada ce serait admettre que ce n'est pas la Constitution mais l'économie et la question intangible d'une direction politique qui restent au cœur même de la question de l'unité nationale.

Pour gagner le cœur et l'esprit des Québécois, il nous faut les convaincre de nouveau, preuves à l'appui, que nous avons l'intention de créer une société juste sur le plan économique. Le taux de chômage s'est accru de 66 p. 100 au cours des trois années de 1974 à 1977, dans la province de Québec. Ce phénomène existait déjà bien avant l'élection du parti québécois et toutes les enquêtes faites avant et après cette élection montraient qu'une grande majorité de ceux qui ont voté pour ce parti ont voté pour des raisons économiques. C'est, monsieur le président, la réalité. Notre gouvernement national doit faire ce qu'il faut dans le domaine économique pour faire face à cette réalité.

En outre, il nous faut tenter la persuasion politique. Il nous faut renouveler l'ancienne tradition de solidarité, d'égalité et de respect entre les deux grandes cultures de notre pays. Il nous faut reformuler notre engagement, pour construire ensemble un Canada passionnant et juste, dont la pierre d'angle sera l'égalité économique. Il n'y a aucune garantie de victoire, monsieur le président, mais si nous sommes honnêtes quant aux vrais problèmes je suis convaincu que nous pouvons gagner. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous des remarques, monsieur Lalonde?

**M. Lalonde:** Non.

**M. Broadbent:** Je serais heureux qu'il y ait un débat sur mes propositions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il ne nous reste que 3 minutes et puisqu'il n'y a aucun autre membre du Parti Néo-Démocrate pour prendre la relève, monsieur Broadbent, je crois que nous passerons maintenant au sénateur Lang.

**Le sénateur Lang:** Merci, monsieur le président. Il est assez intéressant de faire suite à M. Broadbent sur ce sujet; on pourrait insérer son discours directement dans une présentation à la Commission Rowell-Sirois et il serait tout à fait pertinent. Je me demande cependant s'il est aussi pertinent dans le contexte actuel.



*[Texte]*

I must say—and I apologize to the Committee for this—were in the Senate do not have the staff at first-hand call to prepare statements for us to give upon short notice. Therefore, I am going to have to be speaking very much on my own initiative. I find that I am in a very anomalous position, because I have been designated to speak for the Liberal Party in the Senate; it is a very unusual role for me to play, and I find I am sort of in double jeopardy because the Senate is involved in a package of constitutional reform.

In that first role, as speaker for the Liberal Party in the Senate, I would like to remind the Minister—and I know that I do not have to insist upon this—that the constitutional package we have before us has no endorsement by the Liberal Party. It is purely an executive's action, therefore I feel myself somewhat uninhibited in the comments that I might be able to make upon it.

**Mr. Lalonde:** I am glad to hear that you are confirming separation between the state and the Liberal Party.

**Senator Lang:** It has needed confirmation for some time, I am afraid.

Secondly, the other aspect of the jeopardy in which I find myself, of course, is that of being a member of the Senate, where anything I might say will be suspect of self-interest. But, Mr. Lalonde, I want to impress upon you that there is no constitutional reform that would not be acceptable to every person in this Chamber—every person in this Chamber—if it brought to us a complete sense of national-unity purpose and a reinspiration of our country. And I include in that the Senate. If for instance—as Mr. Broadbent would like to see—the abolition of the Senate would contribute to that end there is not one senator who would not be prepared, entirely prepared, to accept that.

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**Senator Lang:** Now, honourable senators and members of this Committee and Mr. Lalonde, I do not really have to remind you that the purpose of a constitution is to remind and to inspire. The purpose of a constitution is not to divide us but to unite us, in fact, even the act of attempting patriation is a struggle to unite us. The purpose of a constitution is to centralize, not to divide. We are not a country where we pit one region against another, we are a country where one region is concerned with the other regions. We are not a country where we keep pitting federal interests against provincial interests, we are a country where we try to decide on rational grounds what are the most appropriate respective areas of jurisdiction. And we are not a country that divides on linguistic or group rights, we are a country of Canadians.

When I look at this Bill C-60, I find within it all the elements to create those divisions, those confrontations and, ultimately, the loss of federal authority.

• 1520

The Minister asked if anyone was challenging the right of the federal government to enact the nondesignated clauses of

*[Traduction]*

Je dois dire, et je m'en excuse auprès des membres du comité, qu'au Sénat nous n'avons pas le personnel requis pour préparer nos déclarations à si court préavis. En conséquence, je vais parler sans texte. Je constate que je suis dans une position assez anormale puisqu'on m'a désigné pour parler au nom du Parti Libéral au Sénat; c'est un rôle très inhabituel pour moi et je me trouve en assez grande difficulté puisque le Sénat est directement visé par ces propositions de réforme constitutionnelle.

À titre de porte-parole du Parti Libéral au Sénat, j'aimerais rappeler au ministre, et je sais ne pas avoir à insister, que l'ensemble constitutionnel dont nous sommes saisis n'a pas l'appui du Parti Libéral. Il s'agit d'un geste du seul exécutif et j'estime par conséquent être assez gêné dans les remarques que je pourrais faire à ce sujet.

**M. Lalonde:** Je suis heureux de vous entendre confirmer qu'il y a distinction entre l'État et le Parti Libéral.

**Le sénateur Lang:** Il y a déjà longtemps que cela aurait dû être rappelé, je le crains.

Deuxièmement, l'autre aspect du péril dans lequel je me trouve vient de en ma qualité de sénateur, puisque tout ce que je pourrais dire risquerait d'être interprété comme une défense de mes propres intérêts. Ceci dit, mon<sup>seigneur</sup> Lalonde, je veux que vous compreniez bien qu'il n'existe aucune réforme constitutionnelle qui ne serait acceptable à toutes les personnes ici présentes, et j'insiste, si elle nous donnait le sentiment intégral d'atteindre notre objectif d'unité nationale et de reinspiration de notre pays. J'inclus d'ailleurs dans cette affirmation le Sénat. Si, par exemple, comme le souhaite M. Broadbent, la suppression du Sénat pouvait contribuer à réaliser ces objectifs, il n'y a pas un sénateur qui ne serait disposé à l'accepter.

**Des voix:** Bravo, bravo!

**Le sénateur Lang:** Or, honorables sénateurs et députés, monsieur Lalonde, je n'ai pas à vous rappeler que l'objectif d'une constitution c'est le souvenir et l'inspiration. L'objectif d'une constitution n'est pas de nous diviser mais de nous unir; en fait tenter de rapatrier la constitution est aussi un combat visant à nous unir. L'objectif d'une constitution est de centraliser, non de diviser. Nous ne sommes pas un pays dans lequel nous dressons les régions l'une contre l'autre, nous sommes un pays dans lequel chaque région se préoccupe des autres. Nous ne sommes pas un pays où nous jouons les intérêts fédéraux contre les intérêts provinciaux, nous sommes un pays au sein duquel nous tentons de décider, raisonnablement, quels sont les domaines les plus appropriés à chaque pouvoir. Nous ne sommes pas un pays qui se divise selon des droi<sup>s</sup> s linguistiques ou de groupes, nous sommes un pays de Canadiens.

Lorsque j'examine le présent bill C-60, je constate qu'il contient tous les éléments nécessaires pour créer ces divisions, ces confrontations et en fin de compte, pour entraîner la perte de l'autorité fédérale.

Le ministre a demandé si quiconque mettait en doute le droit du gouvernement fédéral de promulguer les articles non



## [Text]

Bill C-60 under Section 91.1 of the BNA Act and I, of course, do challenge that supposition.

I am not the only one to challenge that supposition. It has been challenged by some of the most eminent authorities in Canada, legal and constitutional authorities, and, of course, it is now challenged directly by the Premiers of every province in this country.

I hope that this bill does not represent government policy; I hope that the government will not try to force this thing through against the will of all elected representatives in Canada from the provinces and I hope the government will ask itself, does this bill in any way whatsoever contribute to the political direction within the Province of Quebec? I, for one, doubt it.

The Minister has referred to our 51 years of failure and paralysis in achieving constitutional reform. I do not think that failure and paralysis have paralyzed our country; I do not think those failures have cheated us of our national evolution. I think, in fact, strangely enough that old anachronistic BNA Act has served us very well. I think also, since our Supreme Court on constitutional matters is now the Supreme Court of Canada, not the judicial committee of the Privy Council, we can assume a creative, a living Constitution under the aegis of that Court. Certainly we need constitutional change and I would be the first one to welcome any constitutional change with regard to the Senate and I have a lot of propositions to put forward in that regard, but I am not going to take the time of the Committee this afternoon. However please, Mr. Lalonde, do not force in the name of government policy a change in respect of the Monarchy which will mean little if anything to our Francophone population, but could be very deeply disturbing to our nonFrancophone population. It means nothing in the sense of the reality of government between the federal and the provincial houses.

With regard to the House of Federation, let us be practical. Let us create a second chamber which I know my friend, Mr. Broadbent, will not admit is absolutely essential in a federation. Let us reform that second chamber so that in fact it does serve contemporary and topical needs and that is not difficult to do, but with all humility I suggest that the formula in this bill would create a house of obstruction, a house of confusion and a house that could not possibly perform the functions that are now performed by the Senate.

With regard to the Charter of Rights, let us be very, very careful we do not too strictly limit ourselves by defining those rights. Those rights must be capable of redefinition through the courts as our society evolves.

Finally, with regard to the Supreme Court, let us not divide our judicial system between judges from Quebec and those from the rest of Canada. Our judicial system is a judicial system it is not a political body. We have complete confidence

## [Translation]

désignés du Bill C-60, aux termes de l'article 91.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique; pour ma part, bien sûr, je conteste cette supposition.

Je ne suis d'ailleurs pas le seul à le faire. Certains des experts les plus reconnus au Canada, des experts en matière juridique et constitutionnelle, ont contesté ce droit, tout comme le font aujourd'hui ouvertement les premiers ministres de chaque province.

J'ose espérer que le présent projet de loi ne constitue pas la politique gouvernementale; j'espère que le gouvernement ne tentera pas de forcer l'adoption du projet de loi au mépris du désir de tous les représentants provinciaux élus au Canada et j'espère que le gouvernement se demandera si le présent projet de loi contribue de quelque façon que ce soit, à une direction politique au Québec? Pour ma part, j'en doute.

Le ministre a mentionné notre faillite et notre paralysie de 51 ans dans la réalisation de la réforme constitutionnelle. Je ne crois pas que ceci ait vraiment paralysé notre pays; je ne crois pas que cette faillite nous ait privés d'une évolution nationale. En fait, je crois, aussi étrange que cela puisse paraître, que le vieil Acte anachronique de l'Amérique du Nord britannique nous a très bien servis. Je crois aussi, puisque notre Cour suprême en matière constitutionnelle est maintenant la Cour suprême du Canada et non plus le comité judiciaire du Conseil privé, que nous pouvons espérer une constitution créatrice et vivante sous l'égide de ce tribunal. Il est certain qu'il nous faut un changement constitutionnel et je serais le premier à accueillir favorablement tout amendement constitutionnel visant le Sénat; j'ai d'ailleurs beaucoup de propositions à formuler dans ce contexte, mais je ne vais pas prendre le temps du comité cet après-midi. Toutefois, je vous en prie, monsieur Lalonde, ne forcez pas, en invoquant la politique gouvernementale, de changement en ce qui concerne la monarchie qui ne signifiera rien ou peu pour notre population de langue française, mais qui pourrait perturber profondément notre population non francophone. Un tel changement ne signifie rien au niveau de la réalité du gouvernement entre les chambres fédérale et provinciales.

En ce qui concerne la Chambre de la Fédération, soyons pratiques. Créons une seconde chambre que mon ami, M. Broadbent, je le sais, n'admettra pas comme absolument essentielle dans une fédération. Réformons cette seconde chambre afin qu'elle réponde vraiment aux besoins actuels et réels, ce qui n'est pas difficile à faire, mais en toute humilité, j'aimerais faire remarquer que la formule prévue dans le projet de loi créerait une chambre d'obstruction, une chambre de confusion et une chambre qui ne pourrait absolument pas remplir les fonctions que remplit actuellement le Sénat.

Pour ce qui est de la Charte des droits, soyons très prudents de ne pas nous limiter dans une trop grande mesure en définissant les droits visés. En effet, on doit pouvoir redéfinir ces droits devant les tribunaux au fur et à mesure que notre société évoluera.

En dernier lieu, dans le cas de la Cour suprême, ne divisons pas notre régime judiciaire entre les juges du Québec et ceux du reste du Canada. Notre régime judiciaire est justement judiciaire et non politique. Nous avons parfaitement confiance

[*Texte*]

that the men that are there appointed will carry out their roles in a most dispassionate and enlightened character which has always been the tradition of our judiciary.

• 1525

I hope that, in speaking for the Liberal Party in the Senate, I have not given any impression that the Senate is opposed to constitutional revision. In fact, we will welcome revision. But let it be rational; let it be compassionate; above everything else; let it be Canadian. Do not force the provisions of Bill C-60 through us, or attempt to do so as government policy. I think Parliament in its wisdom can surpass by far the input that has already taken place by the executive.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I must tell you, Mr. Minister, if you will allow me to intervene for a minute, that while Senator Lang was the spokesman for the Liberal Party in the Senate, what he has just said was said without prior consultation. I think it shows that the Liberal Party is really liberal.

**Mr. Lalonde:** Mr. Co-Chairman, I would like to say a word or two about Senator Lang's comments.

First of all, Senator, when you ask the government not to force this bill through, I need only refer you to my opening statement again, and to words at the beginning of this text and explanatory notes of the bill itself, which say that this is published to encourage public discussion of proposed changes.

**Senator Lang:** I am sure you voice your own words, Mr. Minister, but is this government policy?

**Mr. Lalonde:** It is government policy in the sense that it has been approved by government, it has been approved by Cabinet, it has taken the form of a bill. This is government policy, but it is submitted for first reading to the Parliamentary committee representing both the House and the Senate and all parties so that they have a full opportunity to review it and, if possible, to propose improvements. That is the spirit in which it is put forward.

When you say that you challenge the right of Parliament to act under Section 91.1, I will only say that I totally disagree, and as a government representative I say we totally disagree with you. Otherwise, it would imply that you have this section in the BNA Act that does not mean a thing, it is there, it has been enacted by Westminster, it has been passed by this Parliament. Section 91.1 is there and has its full meaning.

As far as the Monarchy is concerned, again, Senator, I would only refer you to my statement that the intention of the government is not to change anything in the role of the Monarchy. On the contrary; it is to put it firmly in the Constitution. We have no intention to modify the role of the

[*Traduction*]

que les hommes qui sont nommés rempliront leur rôle avec beaucoup d'impartialité et de sagesse, comme l'a toujours voulu la tradition de notre régime judiciaire.

J'espère qu'en parlant pour le parti libéral au Sénat, je n'ai pas donné la moindre impression que le Sénat s'oppose à une réforme constitutionnelle. En fait, nous accueillons favorablement la réforme. Mais qu'elle soit raisonnable; qu'elle soit compatissante et surtout, qu'elle soit canadienne. Ne nous forcez pas à adopter les dispositions du bill C-60 simplement parce qu'il s'agit d'une politique gouvernementale. Je crois que le Parlement, dans sa sagesse, peut surpasser de beaucoup la contribution qu'a déjà faite l'exécutif.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je dois vous dire, monsieur le ministre, si vous me permettez d'intervenir un instant, que bien que le sénateur Lang soit le porte-parole du parti libéral au Sénat, ce qu'il vient juste de dire a été dit sans consultation préalable. Ce qui montre bien, je crois, que le parti libéral est vraiment libéral.

**M. Lalonde:** Monsieur le coprésident, j'aimerais dire un mot ou deux à la suite des remarques du sénateur Lang.

Tout d'abord, monsieur le sénateur, lorsque vous demandez au gouvernement de ne pas forcer l'adoption du présent projet de loi, je n'ai qu'à vous renvoyer encore une fois à ma déclaration et au texte qui se trouve dans les notes explicatives du projet de loi où il est bien dit que le document a été publié pour encourager un débat public sur les modifications proposées.

**Le sénateur Lang:** Je sais que vous dites ce que vous pensez, monsieur le ministre, mais s'agit-il là de la politique gouvernementale?

**M. Lalonde:** Il s'agit de la politique gouvernementale en ce sens que le gouvernement l'a approuvée, que le Cabinet l'a approuvée et que nous l'avons sous forme de projet de loi. Il s'agit de la politique gouvernementale, mais nous la présentons d'abord pour une première lecture à un comité parlementaire réunissant des représentants de la Chambre et du Sénat et de tous les partis de façon à ce que ceux-ci aient toute l'occasion voulue pour l'étudier et, si possible, pour proposer des améliorations. C'est dans cet esprit que le projet de loi a été présenté.

Lorsque vous déclarez contester le droit du Parlement d'agir en vertu de l'article 91.1, je ne puis que vous dire que je ne suis pas du tout d'accord avec vous; en tant que représentant du gouvernement, je puis dire que nous sommes en désaccord complet avec vous. S'il en était autrement, cela signifierait que cet article dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne signifie absolument rien. Or, cette disposition s'y trouve, elle a été promulguée par Westminster, adoptée par le présent parlement. L'article 91.1 existe avec toute la signification voulue.

Pour ce qui est de la monarchie, encore une fois, monsieur le sénateur, je ne puis que vous renvoyer à ma déclaration voulant que ce soit l'intention du gouvernement de ne rien modifier au rôle de la monarchie. Au contraire ce rôle apparaît clairement dans la Constitution. Nous n'avons pas l'intention

*[Text]*

Monarchy in Canada. As a matter of fact, we will have an opportunity in a forthcoming paper of expanding of this, so there is not a question of doing something here that would please the Francophones or the nonFrancophones or anything of the sort. I assure you that this is not the intention of the government. It has been the intention of the government, right from the start, to confirm the role of the Monarchy, to confirm in the Constitution the present situation, not to change anything in the substance of the present relationship between the government, the Crown and the Governor General.

**Senator Forsey:** Then, why have you made all the changes that you have?

**An hon. Member:** What are all the changes for?

**Mr. Lalonde:** As far as the house of the federation is concerned, you say you have other proposals to put forward. I am sure the Committee will be very happy to hear them. As far as the government is concerned it would look forward to the report of this Committee on the house of the federation.

Thank you.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gauthier, député de Roberval.

**M. Gauthier (Roberval):** Monsieur le président, je ne serai pas très long.

Je veux d'abord féliciter le ministre pour le courage qu'il a eu de lire sa déclaration. Dans sa déclaration, le ministre nous propose un processus d'amendement de la Constitution. Moi, je préférerais tout simplement qu'on écrive une constitution canadienne parce que nous avons toujours maintenu qu'une constitution, nous n'en avons jamais eu.

Nous avons reçu un ordre de la Couronne britannique dans le temps que le Canada était à 100 p. cent une colonie, nous disant comment administrer le pays, alors que les Pères de la Confédération avaient pensé à une vraie confédération. Probablement que les Pères de la Confédération, dans ce temps-là, étaient sincères, mais ils n'ont pas obtenu 100 p. cent de ce qu'ils attendaient de la Couronne britannique. Mais quand même, ceci a fonctionné. Ceci a fonctionné assez bien pendant les premières années. C'est pourquoi aujourd'hui, je pense qu'étant adultes, on devrait écrire notre constitution.

• 1530

Le ministre nous a dit, au deuxième paragraphe de sa déclaration:

... dans la décision que la population du Québec devra prendre au cours des prochains mois, à savoir si elle souhaite que la province continue de faire partie du Canada ou qu'elle s'en sépare.

D'abord, monsieur le ministre, il faudrait savoir si les provinces veulent continuer à vivre dans une confédération comme celle que tout à l'heure, telle que celle qui fut proposée par les Pères de la Confédération. Parce que depuis 1968, nous avons vécu ce qu'on nous enseignait, du moins quand j'étais jeune, à savoir qu'on était dans un système confédératif, où c'était des

*[Translation]*

de modifier le rôle de la monarchie au Canada. Soit dit en passant, nous aurons l'occasion dans un document à venir de nous étendre sur ce sujet et il n'est pas du tout question de prendre ici une mesure qui ne saurait satisfaire les francophones ou les non-francophones, ni rien du genre. Je puis vous assurer que ce n'est pas là l'intention du gouvernement. C'est l'intention du gouvernement depuis le début, de confirmer le rôle de la monarchie, de confirmer dans la Constitution la situation actuelle et non de modifier quoi que ce soit au fond de la relation actuelle entre le gouvernement, la Couronne et le gouverneur général.

**Le sénateur Forsey:** Dans ce cas, pourquoi avoir apporté toutes les modifications que vous proposez?

**Une voix:** Pourquoi tous ces changements?

**M. Lalonde:** En ce qui concerne la Chambre de la Fédération, vous dites avoir d'autres propositions à formuler. Je suis persuadé que les membres du Comité seront très heureux de les entendre. Le gouvernement, pour sa part, a très hâte de savoir ce que le comité dira, dans son rapport, sur la Chambre de la Fédération.

Merci.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Gauthier.

**Mr. Gauthier (Roberval):** Mr. Chairman, I shall not take long.

I should first like to congratulate the Minister for the courage he showed in reading his statement. Indeed, in his statement, the Minister suggests an amending procedure for the Constitution. I would prefer that we simply write a Canadian Constitution, since we have always claimed that we never had one.

All we received was an order from the British Crown, in the days when Canada was a colony, telling us how to administer the country, though the Fathers of Confederation had envisaged a true Confederation. The Fathers of Confederation were no doubt sincere but the British Crown did not meet all their expectations. Nonetheless, the BNA Act worked well enough for the first years of Confederation. That is why I feel we are now old enough to write our own constitution.

In the second paragraph of his statement, the Minister made the following remark:

... the work of the Committee will be a significant factor, and could even be a decisive factor, in the decision that will have to be taken by the people of Quebec in the course of the coming months as to whether they want Quebec to continue to be a part of Canada or not.

Mr. Minister, we must first of all establish whether or not the provinces wish to continue to live within the kind of confederation drawn up by the Fathers of Confederation a century ago. Since that time, we have been living within a confederative system under which the free provinces gave the



## [Texte]

provinces libres qui avaient décidé de nommer un gouvernement central qui s'occuperait de certains secteurs. C'est cela que j'ai toujours entendu et qu'on nous a enseigné au sujet de la Confédération.

Il faudrait savoir d'abord si les provinces consentent à délaisser ce principe de la confédération et si elles préfèrent vivre dans un système fédératif dans lequel le fédéral prend de plus en plus d'importance et où les provinces se voient acculées au pied du mur, comme on dit, et dépossédées de plus en plus de leurs pouvoirs. C'est ce que j'appelle la dictature fédérative. J'ai remarqué que le premier ministre ne parle jamais de Confédération, il parle toujours de fédéralisme parce qu'il a en tête le fédéralisme centralisé.

Il faut savoir se poser ces deux points d'interrogation. Qu'est-ce que les provinces veulent: un fédéralisme centralisé ou une vraie confédération? Voilà le choix. Je crois que c'est le point d'interrogation qui se pose aux provinces. D'un côté, les fédéralistes disent qu'il faut un gouvernement central fort et de l'autre, les provinces réclament à grands cris le retour de leurs compétences provinciales. Le gouvernement fédéral se présente comme le maître d'œuvre du renouveau constitutionnel qu'il offrira aux provinces. Même s'il y a des voix discordantes, il procédera quand même à ces changements en se basant sur l'article 91, de l'AANB qui lui permet d'en modifier les parties purement fédérales. Cependant, l'article 92, comme le mentionnait d'ailleurs le ministre tout à l'heure, permet aux assemblées législatives des provinces d'en faire autant dans les domaines qui relèvent uniquement de leur juridiction.

Le ministre ne nous dirait-il pas comment il va procéder dans les domaines qui étaient anciennement de juridiction provinciale, et dans lesquels les gouvernements fédéraux se sont introduits temporairement d'abord, et où ils sont demeurés ensuite? Va-t-il donner justice aux provinces en leur remettant d'abord leur entière juridiction pour ensuite ouvrir une discussion franche et honnête? Parce que je prétends que si on veut discuter franchement, il va falloir partir d'une base solide, remettre aux provinces leur bien et dire: «Maintenant, qu'est-ce que vous voulez céder, qu'est-ce que vous voulez négocier?»

Mais actuellement, dans tout le charivari qu'on a, je comprends les provinces, pas seulement le Québec mais toutes les provinces, d'être très craintives.

Monsieur le ministre, vous semblez dire que seul le Québec s'oppose aux idées centralisatrices du gouvernement fédéral. Mais que pensez-vous donc du dernier consensus de Régina?

Je crois que le ministre devrait admettre dès le départ de ces discussions que toutes les provinces du Canada sont différentes et tiennent à être différentes les unes des autres. Elles tiennent à leur identité propre. C'est pourquoi nous devons parler ici non pas d'une idée de centralisation mais plutôt d'une harmonie canadienne qui amènera une meilleure entente entre les provinces.

## [Traduction]

federal government authority to act in certain areas. At any rate, that is what I was taught in school.

It is now a matter of deciding if the provinces would be willing to abandon the confederative system for a federation in which the federal government would become increasingly powerful, since the provinces would find themselves with their backs to the wall and stripped of more and more power. I would call such a system a federal dictatorship. I have noticed how the Prime Minister never speaks of Confederation, but rather of federalism, since he advocates the centralized federalist system.

We must ask ourselves what the provinces really want; a true confederation or a centralized federal system. Those are the two alternatives facing the provinces today. On one hand, the federalists say that we need a strong central government, but at the same time the provinces insist on having full provincial powers. The federal government presents itself as the author of the constitutional reform program which it has presented to the provinces. Even if there is disagreement, the federal government will make these changes by invoking Clause 91 of the BNA Act, which empowers it to change those clauses dealing with federal jurisdiction. However, as the Minister mentioned earlier, Clause 92 enables the provincial legislatures to make changes as well in those domains which come under provincial jurisdiction.

Could the Minister tell us how he intends to proceed to make changes in those areas which once came under provincial jurisdiction and where the federal government intervened and decided to remain? Will he return to the provinces all their jurisdiction in these areas before having frank and honest discussions with them? I am of the opinion that it will be necessary to first of all return to the provinces the full extent of their legitimate jurisdiction before negotiating any future change.

At the moment, in the midst of the present ruckus over the constitution, I get the impression that all the provinces, and not only Quebec, are afraid.

Mr. Minister, you appear to be saying that Quebec is the only province to be against the centralizing plans of the federal government. What do you think of the outcome of the Regina Conference?

I think the Minister should admit at the outset that all the provinces are different and that they revel in their different identities. This is why we should not be speaking of centralization but of a new kind of understanding which will lead to greater harmony between the provinces.

[Text]

• 1535

A mon avis, le temps n'est pas aux volte-face mais, à trouver un terrain d'entente sans présumer dès le départ les mauvaises intentions des partenaires du pacte confédératif. Le ministre dit qu'il a rencontré toutes les autorités provinciales, mais nous nous demandons quel fut le sens de ces discussions avec lesdites autorités. Ont-elles porté sur les questions économiques simplement ou sur des questions tout autres?

Il me semble que les conclusions de la rencontre interprovinciale de Victoria nous laissent terriblement songeurs. On croyait que tous les efforts possibles avaient été faits. Mais en fin de compte, si on a eu ce que j'appelais ce matin le cul-de-sac de Victoria, c'est simplement parce que le fédéral n'avait pas tout dit aux provinces. Et lorsque les provinces se sont vues acculées au pied du mur, elles ont dit non.

Et même dernièrement à Régina encore, pas une des provinces n'a accepté de présenter un rapport au comité ou d'envoyer des représentants devant notre comité. On nous a dit ce matin que toutes les provinces avaient refusé. Monsieur le ministre, cela ne vous laisse pas songeur?

Je pense que cela mérite réflexion et que cela nous dit quelque chose sur l'atmosphère qui règne au pays. On dit qu'on va consulter la population mais je pense que ceux qu'il vaudrait le plus la peine de consulter ce sont les représentants de la population de chacune des provinces. Il est bien d'aller directement à la population mais je pense que si vous passez par-dessus la tête de dix gouvernements, vous allez avoir des ennuis tout à l'heure.

Nous nous demandons si le gouvernement ne manque pas un peu de diplomatie. La constitution d'un pays doit s'écrire dans l'amitié et la bonne entente et non dans l'affrontement. Il nous faut une constitution écrite, une constitution dans laquelle on déterminera une fois pour toutes quels sont les devoirs des uns et leurs pouvoirs de taxation et les devoirs du fédéral et ses pouvoirs de taxation. Cela, on ne l'a jamais eu. On a toujours vécu avec un compromis. J'ai lu plusieurs livres sur la confédération et sur les relations fédérales-provinciales et on nous assure dans ces livres que le Canada a toujours été basé sur un compromis. Je pense qu'il est temps d'écire des règles bien définies, parce qu'on constate que ce compromis-là est à l'origine de toutes les chicanes fédérales-provinciales. Et je me demande si cela n'a pas été voulu.

Je pense que si nous voulons être sincères, si nous voulons agir en vrais Canadiens, nous devons commencer par nous donner une constitution qui va déterminer les droits et les devoirs de chacun des gouvernements. Je pense que c'est à partir de ce moment-là que nous pourrions commencer à bâtir un Canada.

Maintenant, pour ce qui est du Sénat, seulement un mot en passant. Tous les députés de la Chambre connaissent notre idée à ce sujet. Si nous gardons le Sénat, peu importe que cela s'appelle Sénat ou Chambre fédérale comme il est proposé ici, nous souhaitons qu'un jour il soit élu. Si le Sénat n'est pas élu,

[Translation]

In my opinion, this is not the time to make an about face. We should work out some kind of understanding without assuming at the outset that our partners in Confederation are acting in bad faith. The Minister said he had met with all the provincial authorities, but we wonder what kind of talks did take place with the provinces. Were they limited to a discussion of economic matters or were other subjects also discussed?

The results of the interprovincial conference which took place at Victoria make one wonder. It was generally thought that every possible effort had been made to reach an understanding at that conference, but if the Victoria Conference turned out to be a dead-end, it was simply because the federal government did not tell the provinces everything. When the provinces found themselves with their backs to the wall, they refused to agree.

At the meeting which took place in Regina recently, not a single province would agree to make a report before this Committee or even send a representative to speak to us. This morning we were told that not a single province had accepted our offer. Do you not wonder why, Mr. Minister?

The attitude of the provinces makes one pause and think and is also an eloquent expression of the kind of attitudes which are now prevalent. You say that you are going to consult the people, but I think it would be more important to consult the provincial representatives of the people of Canada. It is all fine and well to speak directly to the people, but if you go over the heads of the 10 provincial governments, you are going to have trouble.

Perhaps the federal government has been somewhat undiplomatic. A spirit of friendship and understanding is necessary when you sit down to write the constitution of a country, and not the pitting of one side against the other. We need a written constitution which will set down once and for all the powers of the federal and provincial governments in the field of taxation and in other areas as well. We have never had such a document and have always had to be content with a compromise. I have read a number of books on Confederation and federal-provincial relations, and they all say that we have always been using a compromise solution. I think it is high time to set down clearly defined rules, since the original compromise solution is at the root of all federal-provincial misunderstandings. Indeed, I find myself wondering if this was not the real intention of the original constitution.

If we want to be really sincere, we should begin by giving ourselves a constitution which will establish once and for all the rights and responsibilities of the provincial and federal governments. Such a constitution would serve as a point of departure for a new Canada.

I would like to say a few words about the Senate. Every member of Parliament already knows what we think of the proposals concerning the Senate. Should we retain the Senate—and it matters little whether it be called the Senate or the House of Federation—we would like future members of this

## [Texte]

je dis que c'est un Sénat irresponsable. Nous sommes responsables si nous sommes élus et non choisis par faveur politique ou autre chose. Proposez-moi que le Sénat soit élu légalement, et je serai en faveur du Sénat. Mais tant et aussi longtemps qu'il sera nommé par des partis politiques et que ce sera des nominations politiques, eh bien, non!

• 1540

A partir de ce moment-là, je crois que nous commencerons à avoir deux Chambres responsables. D'ailleurs, c'est ce que la population demande.

Je félicite encore une fois le ministre, il a été courageux, mais j'espère qu'on va aller plus en direction de l'amitié et moins vers la confrontation. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le ministre.

**M. Lalonde:** Peut-être que je pourrais simplement prendre quelques minutes pour faire quelques commentaires en rapport à une ou deux questions qui ont été soulevées par M. Gauthier.

Tout d'abord, votre affirmation, monsieur Gauthier, à savoir que le fédéral prendrait de plus en plus d'importance et que les provinces auraient de moins en moins de pouvoirs, à l'heure actuelle, est une affirmation très fréquente. On l'entend souvent un peu partout, particulièrement au Québec évidemment, mais on l'entend aussi dans les autres provinces. J'espère que durant ces délibérations, le Comité aura l'occasion de se pencher sur cette question.

Selon nous, c'est une affirmation qui est sans fondement. En fait, si vous regardez l'évolution des revenus des provinces et des municipalités durant les 20 dernières années, vous vous rendez compte que la croissance des revenus a été beaucoup plus considérable en faveur des provinces et des municipalités qu'en faveur du gouvernement fédéral. Si on regarde l'importance relative des différents niveaux de gouvernement, on s'aperçoit que les budgets généraux, les activités et la fonction publique des provinces ont augmenté très considérablement durant les dernières années.

Alors, je pense que l'affirmation voulant que les dernières décennies aient vu une croissance constante et ininterrompue des pouvoirs fédéraux par rapport aux pouvoirs provinciaux n'est pas fondée dans les faits et mériterait d'être réfutée. J'espère encore une fois qu'à l'occasion de ces délibérations, le Comité aura l'occasion d'examiner cette question.

Vous me demandez comment nous avons l'intention de procéder dans les domaines de juridiction fédérale en vertu du bill qui est proposé ici. Je vous réfère aux notes explicatives au début de ce projet de loi, dans lesquelles on indique justement que dans tous les domaines de juridiction provinciale, il n'est pas question que le Parlement fédéral puisse légiférer unilatéralement ou faire quoi que ce soit sans l'assentiment des provinces.

## [Traduction]

institution to be elected. If the Senate is not elected, it cannot be responsible. We feel responsible when we are elected, but this is not the case if we have been appointed through political favouritism. If you propose to create an elected Senate, I shall be in favour of such an institution, but I cannot approve of a Senate the members of which are appointed by political parties as a result of political favouritism.

Were we to have an elected Senate, we would have two responsible Houses, and that is what the people of Canada really want.

I would like to congratulate the Minister once again for the courageous statement he made yesterday and it is my sincere wish that future meetings between the federal and provincial governments will take place in an atmosphere of mutual understanding and friendship. They should not be confrontations between two adversaries.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Minister, you have the floor.

**Mr. Lalonde:** Perhaps I could take a few minutes to answer a couple of the questions asked by Mr. Gauthier.

First of all, Mr. Gauthier, you are not alone in pointing out that the federal government is apparently becoming increasingly more powerful as more and more power is taken away from the provinces. This is an opinion frequently voiced in Quebec, and in the other provinces as well. I hope the Committee will have a chance to study this apparent tendency in the months ahead.

From our point of view, such an opinion has no basis in reality. As a matter of fact, if you examine the evolution of the sources of revenue for the provinces and municipalities over the last two decades, you will realize that the provinces and municipalities have benefitted from increased revenues to a greater degree than the federal government. Also, the budgets and the Public Services of the provincial governments have greatly increased in size in the last few years.

For these reasons, the claim that there has been an uninterrupted growth in federal power at the expense of the provinces in the last couple of decades has no basis in reality and can be refuted. It is my wish that the Committee will have the time to study this claim in the course of its deliberations.

You also asked me how the federal government intends to implement the proposed bill to make changes in those areas which come under federal jurisdiction. In this regard, I would like to refer you to the explanatory notes at the beginning of the bill, where it is clearly stated that Parliament cannot act unilaterally to implement changes or intervene in any way in those areas which come under provincial jurisdiction.



## [Text]

Et nous avons, à cette fin, désigné par des astérisques les articles du projet de loi qui sont, à ce point de vue, inviolables ou, si vous voulez, qui impliquent la participation des provinces avant qu'on puisse les modifier.

Vous me demandez ce que je pense du dernier consensus de Regina? Eh bien, je trouve qu'il y a bien des choses dans ce rapport de Regina. C'est un communiqué qui contient bien des choses. On s'est surtout entendu pour dire non. On ne s'est pas entendu beaucoup pour dire oui à quoi que ce soit ou pour présenter quelque alternative positive que ce soit.

En fait, j'ai constaté, en en prenant connaissance, qu'on a défoncé un grand nombre de portes ouvertes. Par exemple, on a présenté comme des revendications un tas de choses que le gouvernement fédéral a déjà offert ou a déjà proposé, tant au plan de la procédure qui sera suivie dans la réforme constitutionnelle qu'au plan de la substance. Je ne prendrai pas le temps de les énumérer ici, mais si vous voulez, un peu plus tard, demain ou après demain, on pourra y revenir.

Il y a toute une série de revendications des provinces et des premiers ministres provinciaux, toute une série de choses que le gouvernement fédéral a déjà mises de l'avant ou que le fédéral a déjà acceptées. Évidemment, il y a aussi, au plan de la substance des amendements constitutionnels dont on parle, plusieurs éléments qu'on retrouve dans ce projet de loi. Par exemple, la participation des provinces à la nomination des juges de la Cour suprême, la disparition du pouvoir de réserve et de désaveu, l'introduction de certaines garanties linguistiques et aussi des droits fondamentaux, les dispositions concernant les disparités régionales, ce sont toutes des dispositions qu'on retrouve dans ce projet de loi.

Enfin, il est évident que là où il y aurait peut-être le désaccord le plus profond avec le communiqué de Regina, ce serait si les provinces étaient effectivement d'avis que le Parlement du Canada ne peut absolument rien faire en vertu de l'article 91(1) de l'AANB, à savoir que toute province, quelle qu'elle soit, n'importe quelle province, pourrait opposer son veto à tout amendement quelconque à la constitution. Ceci serait littéralement vouer le pays au *statu quo* pour les 100 prochaines années. N'importe quelle province, à n'importe quelle occasion pourrait simplement dire non à n'importe quel amendement et à ce moment-là, tout serait complètement bloqué.

• 1545

Je vous rappelle que durant les 100 dernières années, les 50 dernières années et même les 25 dernières années, le Parlement du Canada a apporté plusieurs amendements à la constitution. On en a apporté, par exemple, concernant la retraite des juges et cela, sans considérer qu'on devait avoir l'assentiment des provinces. On en a parlé aux provinces, mais on n'a jamais considéré qu'on était obligé d'avoir l'assentiment formel des provinces à cet égard.

Si cette position est celle qui est adoptée par les provinces, si celles-ci demandent qu'aucun amendement ne puisse être apporté sans l'assentiment de toutes et chacune des provinces, je pense que ce serait un défi direct, même à la légitimité des parlementaires fédéraux et du Parlement du Canada puisqu'en

## [Translation]

For this reason we have placed asterisks next to the clauses of the bill which require provincial participation before any changes can be made.

You also mentioned the recent Regina Conference. A number of conclusions were reached at that Conference, but basically the provinces rejected the federal proposals without making any positive recommendations themselves.

I get the impression the provinces spent their time flogging dead horses. For example, they presented a list of requests which were already contained in government proposals, both with respect to the procedures to be followed in carrying out constitutional reform, and with respect to the reforms themselves. I shall not take the time to list these requests now, but we could come back to them tomorrow or the day after.

There is a whole series of requests made by the provinces and the provincial premiers dealing with proposals the federal government has already made or accepted. With respect to the constitutional amendments themselves, a number of provincial proposals are to be found in the bill already. For example, the participation of the provinces in appointing Supreme Court judges, the abolition of the powers of reservation and disallowance, the introduction of certain guarantees pertaining to language rights and other basic rights, and proposals dealing with regional disparities.

Lastly, the federal government would be in greatest disagreement with the provinces should they claim that Parliament cannot act under Clause 91(1) of the B.N.A. Act and that any province could veto any change whatsoever to the constitution. The use of this Clause could preserve the present status quo for the next 100 years. Any province could at any time veto any constitutional amendment and the whole procedure would be held up.

I would like to point out to you that the Parliament of Canada has amended the Constitution on a number of occasions during the last century, and even in the course of the last 50 or 25 years. For example, a change was made concerning the retirement age of judges. This was done by Parliament without feeling that it was necessary to obtain the approval of the provinces. The provinces were consulted, but we never felt that their official approval was necessary.

Should the provinces insist that the official approval of each and every province is necessary before any amendments to the Constitution can be adopted, I dare say their attitude would be a direct challenge to the legitimacy of the federal parliamentary system and of the Parliament of Canada. It would mean

*[Texte]*

définitive, alors que les provinces pourraient, elles, amender unilatéralement leur constitution, le Parlement du Canada, lui, serait littéralement l'otage de toutes et chacune des provinces lorsqu'il s'agirait d'amender la constitution dans la mesure où les questions le concernent dans son secteur.

Alors, je pense que c'est peut-être vraiment le secteur de désaccord le plus profond.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Roblin or Senator Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le coprésident, à titre de membre du Sénat, je déplore l'absence des sénateurs du NPD et je voudrais dire à M. Broadbent que je m'intéresse beaucoup à sa suggestion de réformer en partie la Chambre des communes, un sujet qui est absent du Bill C-60.

Souvent, quand on parle de réforme du Sénat, on ne pense pas qu'on pourrait aussi réformer la Chambre des communes. Mais M. Broadbent a attiré notre attention sur ce point.

Je dirais que l'attitude du gouvernement de même que le discours du ministre démontrent bien que le premier ministre et le gouvernement sont impatients d'arriver à une solution sur le plan d'une réforme constitutionnelle. Il est évident que la réforme de la constitution est un sujet qui est débattu depuis des années, depuis plus de 15 ans. Et même on a commencé à parler de la réforme du Sénat en 1868, je pense, un an après son institution. Alors, ce n'est pas un sujet tout à fait nouveau.

Mais le Bill C-60, après tout, est le sujet principal des préoccupations de ce Comité. Il était accompagné d'un document qui s'intitule *Le temps d'agir*. J'ai trouvé cela un peu ironique parce que je me suis demandé si c'était vraiment le bon temps pour agir. Si, comme tout le monde le croyait, nous avions eu une élection au moins de juillet, ce n'aurait pas été le bon temps pour agir. On n'en aurait pas encore entendu parler de ce Bill C-60. Est-ce le temps d'agir si nous allons avoir une élection en octobre? Nous n'aurons que peu de temps pour examiner ce projet de loi et tirer des conclusions. Si nous n'avons pas d'élection en octobre, si c'est reporté à l'an prochain, il faudra que ce Comité soit reconstitué, il faudra que le bill soit de nouveau présenté à la Chambre des communes. Est-ce qu'on le retrouvera sous la même forme? Est-ce que cela aurait été le bon temps pour agir? J'en doute énormément.

Mais je me demande aussi si la façon dont le gouvernement a procédé était la bonne. On nous a proposé un programme, soit une première phase, qu'on prétend être du domaine exclusif du Parlement fédéral, dont l'adoption est prévue pour le premier juillet 1979, et une deuxième phase qui concernerait les provinces, selon le gouvernement, dont l'adoption est prévue pour 1981. Le ministre disait que le but de ce bill est surtout de rencontrer les aspirations des Québécois pour qu'ils n'aient pas l'idée de suivre monsieur Lévesque dans ses projets d'indépendance ou de séparation.

*[Traduction]*

that the provinces could, unilaterally, amend their constitutions and that the federal government would literally be the hostage of each and every province whenever it would attempt to amend the constitution in areas which come under its own jurisdiction.

That is the area in which there would be the greatest degree of disagreement between the provincial and federal government.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Qui a la parole, monsieur le sénateur Roblin ou monsieur le sénateur Flynn?

**Senator Flynn:** Mr. Joint Chairman, as a member of the Senate I must deplore the absence of the NDP Senators. I am very much interested in Mr. Broadbent's suggestion that the House of Commons be reformed in part, since this is one subject Bill C-60 does not touch upon.

Often as not, when the subject of Senate reform comes up, no one seems to consider the possibility of reforming the House of Commons. Mr. Broadbent has done us all a great service in reminding us of this possibility.

The attitude of the government and the Minister's statement clearly indicate how anxious the government is to get to work on constitutional reform. It is a subject we have been debating for more than 15 years now, and I believe the possibility of reforming the Senate first came up in 1868, one year after it was founded. So none of this is new.

Our main task is to study Bill C-60, but we also received a number of other documents, one of which has the title *A Time for Action*. I found the title somewhat ironic, since I was wondering if this really is a time for action. Had we had elections in July, it would certainly have not been a time for action and Bill C-60 would not even have come before the House. And if we have elections in October, we will not have much time to study this Bill and reach definitive conclusions. By the same token, if we have elections next spring rather than this autumn, this Committee will have to be set up again and the bill will have to be tabled in the House once again. Will it be the same bill? Have we indeed chosen the right time to act? I rather doubt it.

I even wonder if the government has set about this task in the right way. We have before us a two-part plan, the first phase of which deals with reform within federal jurisdictions which should be completed by July 1st, 1979. The second phase deals with reform in provincial jurisdictions and the government hopes to implement this part of its program by 1981. The Minister said that this bill was especially designed to meet the needs of Quebecers so that they would not be tempted to opt for separation under Mr. Lévesque.

[Text]

• 1550

Mais je soumetts que la seule chose qui aurait pu intéresser les Québécois dans un projet de loi comme celui-ci touche à la division des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement. Et tant que nous n'avons pas cela, le reste ne peut rien dire de substantiel aux Québécois.

Si vous me parlez des Canadiens de langue française, je concède que le bill veut faire reconnaître les droits linguistiques de ce groupe en dehors du Québec, mais pour le Québec cela n'accorde rien. En fait, il n'y a rien de substantiel dans ce bill qui puisse inciter les Québécois qui seraient tentés de suivre M. Lévesque à ne pas le faire. Je dis que c'est dans cette façon de procéder que l'on trouve le vice principal. On essaie de régler après ce qui doit être réglé avant. Tant qu'on n'aura pas solutionné ce problème, on n'aura rien solutionné.

Maintenant, le ministre a réitéré que le Parlement fédéral pouvait procéder d'une façon unilatérale à l'égard de toutes les dispositions de ce bill qui ne sont pas marquées d'un astérisque. Il est allé jusqu'à dire: «si je n'ai pas raison, le Parlement fédéral ne peut rien faire».

Cela n'a jamais été la position des juristes, ni même la position des premiers ministres provinciaux, de dire que le Parlement fédéral ne pouvait pas amender certaines dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui concernent le fédéral. Mais en ce qui concerne les institutions qui touchent directement aux intérêts des provinces, je dis que le Parlement fédéral n'a pas le droit d'agir unilatéralement.

L'amendement apporté en 1949 à l'article 91, cet amendement-là a d'abord été obtenu de Londres sans le consentement des provinces. On a en somme forcé la main des provinces avec la complicité du Parlement de Westminster. Cela, c'est la première chose. Mais il y a quand même dans ce texte une chose au sujet de laquelle on n'a jamais rien voulu nous dire au ministère de la Justice; mais les opinions du ministère de la Justice à cet égard, je dois vous dire que je ne les accepte pas. Les opinions du ministère de la Justice sont toujours conformes aux désirs du gouvernement de l'heure, cela ne vaut pas grand-chose. Mais je reviens au texte de...

**M. Breau:** Ils ne peuvent pas vendre leur avis?

**Le Sénateur Flynn:** Pardon?

**M. Breau:** Ils ne peuvent pas vendre leur avis?

**Le Sénateur Flynn:** Non, non, ils ne vendent pas leur avis, mais je vous garantis que souvent, les avocats, même dans la pratique privée, essaient de donner une opinion favorable aux désirs de leurs clients.

**M. Breau:** Cela me déçoit.

**Senator Flynn:** That is right. But there are courts to decide who is right.

**Mr. Broadbent:** But they are made up of lawyers.

**Le sénateur Flynn:** Alors, on pourrait peut-être soumettre la question à la cour suprême, mais je suis convaincu que le ministre n'est pas capable de me citer une décision de la Cour suprême du Canada qui dirait implicitement sinon explicite-

[Translation]

I am of the opinion that the only thing in this bill which could interest Quebecers would be some provisions dealing with the sharing of powers between the two levels of government. Without such provisions, the bill is of no great interest to any Quebecer.

I must nonetheless admit that the bill is attempting to establish the language rights of Francophones outside of Quebec, but this does not mean that the Province of Quebec itself is getting anything out of it. Indeed, there are no important proposals in the bill which could tempt Quebecers away from the Parti Québécois. I think that is the main weakness of Bill C-60. It is attempting to solve a problem which should have been solved much earlier and nothing will be gained until a solution has been found.

The Minister has pointed out that the federal government could act unilaterally on all proposals in the bill which are not marked by an asterisk. He has even gone so far as to say that Parliament could not act at all if this basic hypothesis was not correct.

But legal experts and the provincial premiers have never claimed that the federal government did not have the right to amend certain provisions of the B.N.A. Act which deal with areas of federal jurisdiction. But the federal government does not have the right to act unilaterally in reforming institutions the activities of which bear directly upon the interest of the provinces.

The amendment to Clause 91 which was made in 1949 was obtained from London without provincial consent, which amounted to forcing the provinces to accept this amendment, with the tacit approval of the British Parliament. That is the first point I wanted to make. It should also be pointed out that the Department of Justice was not asked to give its opinion concerning certain proposed changes set forth in the bill. Be it said in passing that I do not put much stock in the legal opinions of the Department of Justice since often as not the Department of Justice tries to respect the wishes of the party in power. At any rate, I would like to come back to the text of the bill.

**Mr. Breau:** Can they not sell their legal advice?

**Senator Flynn:** I beg your pardon?

**Mr. Breau:** I asked you if they were not able to sell their legal advice?

**Senator Flynn:** No, they do not sell their legal advice, but often as not, even lawyers in the public sector try to give their customers what they want.

**Mr. Breau:** I am sad to hear that.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact. Mais les tribunaux sont là pour décider qui a raison.

**M. Broadbent:** Mais des avocats siègent aux tribunaux.

**Senator Flynn:** We could perhaps ask for a ruling from the Supreme Court, but I am convinced that the department could not refer to a single ruling made by the Supreme Court of Canada which, explicitly or implicitly, would state that the



## [Texte]

ment, parce que explicitement ce n'est pas possible, que le Parlement du Canada pourrait, par exemple, changer la situation de la monarchie ou abolir le Sénat. Il n'est pas capable de me citer une décision qui dise cela, même implicitement. Mais dans le paragraphe 1 de l'article 91, il y a ce texte qui précise que le Parlement fédéral ne peut toucher aux pouvoirs législatifs des provinces ou aux droits et privilèges accordés ou garantis par la Constitution du Canada à la législature ou au gouvernement d'une province.

Cela doit vouloir dire quelque chose. Les institutions, comme le Sénat, par exemple, ont été créées avec l'idée de donner d'une certaine façon une représentation aux provinces. Alors, je dis que je n'accepte en aucune façon que le ministre puisse nous dire avec son assurance coutumière que le Parlement fédéral est suprême; mais je dirais qu'il exagère quand il dit qu'il n'y a pas d'autres dispositions qui pourraient être amendées par le Parlement fédéral. Il y a plusieurs articles, je ne les ai pas sous la main, mais il y en a certainement plusieurs qui ne concernent pas du tout les provinces, ni les privilèges, ni les conventions qui les concernent.

• 1555

Maintenant je dis que la méthode de l'agenda, la méthode unilatérale, la méthode qui consiste à commencer par la fin, ne règle pas le problème central que le ministre nous souligne, soit celui de répondre aux aspirations des québécois. Je dis que ce processus, à ce moment-ci, est très mal engagé. Le ministre a dit nous ne pouvons pas nous permettre de subir un autre échec, si le bill, ou un autre bill semblable, parce que je reconnais qu'il y a de la place pour les changements, n'était pas adopté. Il nous indique que si un bill, dans l'ensemble semblable à celui-là, n'était pas adopté cela pourrait être extrêmement dangereux. Moi, je dis que cela pourrait être plus dangereux, extrêmement plus dangereux, si ce bill était adopté dans sa forme actuelle.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Roblin.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I join the discussions as a member of Parliament, but being an appointed one, I recognize that I speak in no representative capacity. It will not prevent me, however, from saying that I had hoped to approach this discussion this afternoon with a sense of exhilaration, because this was an occasion when representatives of the Canadian people, in one form or another, have the opportunity to say something about a new constitution and to propose those rules for our association as a people that would act as our guidelines in the future.

It is an opportunity on this occasion to create the feelings of harmony and unity that we all aspire to and to crystallize the experience of 111 years of nationhood and living together. So I certainly came down to earth with a thud when I opened Bill C-60 and tried to find my way through that morass of turgid and arid legalisms with which it is composed, which are hard to understand, some say difficult to understand, let alone to light a beacon that will penetrate down the years to those who look to us to write the constitution of the nation.

## [Traduction]

Parliament of Canada has the right to change the status of the Monarchy or abolish the Senate. I do not believe it would be possible to find a ruling from which one could infer that the federal government has such power. Paragraph 1 of Clause 91 specifies that Parliament may not tamper with the legislative authority granted to the provinces, nor may the federal government make any change in the provincial rights and privileges which are guaranteed by the Constitution.

These clauses must have some weight. Institutions such as the Senate were created in order to give the provinces a certain kind of representation at the federal level. This is why I refuse to agree with the Minister when he states, with his usual air of assurance, that the federal government is supreme. By the same token, I think he is exaggerating when he says that there are no other provisions which the federal government could amend. I do not have them before me, but I am sure that several clauses do not concern in any way the provinces be it their privileges or the agreements.

I think that using the agenda method, the unilateral method, is putting the cart before the horse. It does not solve the basic problem underlined by the Minister, that is to meet the expectations of Quebecers. This process has started in the wrong way. The Minister has said that we cannot face another failure, if this bill or another similar one, since I recognize there may be room for improvement, was not passed. He says that if a similar bill is not passed, we would be in a very dangerous situation. I say that it would be much more dangerous if the bill was passed in its present form.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Sénateur Roblin.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, participant ces délibérations à titre de membre nommé et non pas de membre élu, je reconnais que je parle uniquement en mon nom personnel. Toutefois, cela ne m'empêchera pas de dire que la perspective de cette réunion avait soulevé chez-moi un certain enthousiasme, étant donné que des représentants de la population canadienne ont maintenant l'occasion de discuter de la rédaction d'une nouvelle constitution et de proposer des règles quant à la forme que prendra notre association dans l'avenir.

Nous avons l'occasion de susciter les sentiments d'harmonie et d'unité que nous espérons tous et de cristalliser une expérience commune qui dure depuis 111 ans. C'est pourquoi je suis revenu brutalement à la réalité lorsque j'ai ouvert le Bill C-60 et que j'ai essayé de m'y retrouver parmi cette accumulation de notions juridiques arides, qui sont difficiles à comprendre, et d'y trouver une ligne directrice qui puisse éclairer ceux qui s'attendent à ce que nous rédigeons la constitution de notre pays.

## [Text]

I was, of course, not surprised to hear from the Minister that the main incentive of the government in this exercise of constitutional reform was to promote the cause of national unity. And how we all long for it! But, Mr. Chairman, the Minister in his statement told us that the economy and national unity were indissoluble problems which could not be examined in isolation. How can he not see that Part I and Part II of this bill are indissoluble problems that cannot be examined in isolation if we are going to carry the people of this country with us in the job that we have to do.

The government succeeded in one respect regarding national unity. It got five different parties all together on one issue in the City of Regina the other day, something I thought would never be possible. Now whether they got together for the right reasons or for the same reasons is open to dispute. But I congratulate the government. It is quite a unique achievement that I never experienced when I was in capacities of that kind.

**Mr. Lalonde:** But they do that every year.

**Senator Roblin:** But I ask my friend, I ask him, does he seriously think that if he takes Bill C-60 through to its conclusion in connection with this question of national unity that this will bring that comfort and satisfaction that our friends in the Province of Quebec seek when they will be on the hustings to deal with this referendum? Pretty cold comfort, I suggest, to those who are interested in the problem of Canadian federalism in the Province of Quebec. How can you deal with that without dealing with the separation of powers? It is not possible in human terms.

And here we have Sections 91 and 92 repeated in this bill—asterisked. We are not going to do anything about them; we pass the bill the way it is. And what does that mean for entrenching and solidifying those items in the future when the whole business of negotiation has gone on in these other matters without respect to Sections 91 and 92? That will be a problem which some politician will have to face if we go through with things as they are.

I can understand the impatience of the government, the exasperation of the government in not getting its own way. After all it has been at this thing a long while. But I suggest to the government that it is not always possible to get people to agree with you when you want them to agree with you, and I have great sympathy. But it is one of those unfortunate disadvantages of the democratic system, particularly the federal democratic system, and it is no warrant to say that because we have had these problems we will never be able to get an agreement. It took from 1850 to 1867 and the American Civil War to get the confederation of Canada established. We need not despair of being able to do it in our time.

• 1600

Let me say something of one or two of the other items in this bill that caught my eye in my brief time. The bill of rights; an interesting document, but it is a federal bill of rights only that only applies in federal matters. It provides for provinces to opt in. What happens when some provinces opt in, as they may do, and some others stay out, as they may do? Are we going to have two kinds of citizens of Canada with two sets of bill of

## [Translation]

Bien entendu, je n'ai pas été étonné d'entendre le ministre déclarer que cette réforme constitutionnelle visait tout d'abord à promouvoir la cause de l'unité nationale. C'est notre vœu le plus cher! Toutefois, monsieur le président, le ministre nous a aussi indiqué que l'économie et l'unité nationale sont deux problèmes indissolubles qu'on ne peut étudier séparément. Comment ne peut-il pas comprendre que les parties I et II du bill sont aussi des problèmes indissolubles qu'on ne peut étudier séparément, si l'on veut faire participer la population de notre pays aux travaux qui nous ont été confiés.

Le gouvernement a obtenu un succès en ce qui a trait à l'unité nationale. Il a réussi à réunir cinq parties différentes sur ce même sujet dans la ville de Regina, exploit que je n'aurais pas cru possible. On ne peut dire s'ils se sont réunis pour les bons motifs ou les mêmes motifs mais j'en félicite tout de même le gouvernement. C'est un exploit dont je n'ai jamais été témoin lorsque j'occupais un poste de ce genre.

**M. Lalonde:** Ils se réunissent chaque année.

**Le sénateur Roblin:** Mais je demande à mon ami s'il pense sérieusement que l'adoption du Bill C-60 apportera à nos amis de la province de Québec la tranquillité et la satisfaction qu'ils rechercheront à la veille du référendum? Il me semble que c'est peu rassurant pour ceux qui s'intéressent au problème du fédéralisme canadien dans la province de Québec. Comment peut-on aborder ce problème sans traiter de la répartition des pouvoirs? C'est humainement impossible.

Les articles 91 et 92 sont repris tels quels dans le bill, avec des astérisques. Nous n'y apporterons aucune modification, nous adopterons le bill tel quel. Comment ce bill peut-il servir à renforcer notre union alors que l'on négociera sur toutes ces questions sauf les articles 91 et 92? C'est un problème auquel certains hommes politiques devront faire face si nous n'apportons aucun changement.

Je comprends l'impatience du gouvernement, son exaspération devant la résistance qu'on lui oppose. Après tout il étudie ce problème depuis fort longtemps. Toutefois je dois lui dire qu'il n'est pas toujours possible d'obtenir l'accord des gens et que j'ai beaucoup de sympathie pour lui. Malheureusement, c'est là un des inconvénients d'un régime démocratique, surtout d'une fédération, et ce n'est pas parce que nous avons déjà fait face à ce problème que nous ne pourrions jamais arriver à une entente. Il a fallu attendre de 1850 à 1867 et la Guerre civile américaine avant que la confédération du Canada ne soit créée. Il ne faut pas désespérer.

Permettez-moi d'aborder un ou deux autres points du bill qui ont attiré mon attention. La déclaration des droits est certes un document fort intéressant, mais elle ne vise que les questions de compétence fédérale. On offre aux provinces la possibilité d'y adhérer. Que se produira-t-il si certaines provinces y adhèrent et d'autres non? Y aura-t-il deux catégories de citoyens au Canada et deux différentes déclarations des



## [Texte]

rights applying? It might be argued, well, we have that today, people are not equal in every province. True, but to enshrine that as a principle of our constitution! I ask the members of this body if that represents statesmanship or good Canadian citizenship in any respect whatsoever.

I do not know what to say about the Senate, I suppose the less said about the Senate by a senator, the better. I only say that if the new Senate is intended to perform this miracle of making adequate representation of regional issues in the central government of Canada, I do not think this idea is going to work. Frankly, the government, I think, do not think it is going to work either, because if they did, why on earth would they provide that the Dominion-Provincial Conference be institutionalized and constitutionalized in there as well? My goodness!

I have to tell the Minister however that, on the basis of some experience, you are never going to get the elected representatives of the provinces to allow an appointed body, particularly one appointed in this manner, to act as their spokesmen in any effective way, particularly the body which is stripped of most of its powers in any event. The Senate needs reform, I am all for it. Maybe it should go, I do not dismiss that idea from my thought at all. But if we are going to have one, let us make sure that we know why we have one, that we know what we want it to do, and restructure it so that it has the power to carry out those functions effectively.

One other comment, perhaps the last one, is about the monarchy. I want to reinforce, if I can, those who spoke about the questionable proposition that there is a unilateral right legally, certainly none morally, to deal with matters like the Senate and the monarchy without agreement in some measure from the provinces. After all, I think the Senate was invented by the original provinces of Canada in the first place and it seems a little odd that they should not have any say in what happens to it now. However, be that as it may, with respect to the monarchy I appreciate very warmly what the Minister said about his intentions with respect to the monarchy. I only have to say that I do not think those intentions are carried out in the bill. Someone has said that this bill creates a head of state for Canada, whom we call the Governor General—in fact, I think that is the expression used, Canadian Head of State, modified, to be true, in the material that came out from the Prime Minister's Office. But somebody, I think, put it very well when he said that this bill creates a president, calls him the Governor General, defines his powers and allows no popular or parliamentary participation in the selection.

If we decide—and it is always a possibility—that this country has outgrown a monarchy, then let us be candid enough to declare ourselves to the people of the country. If we do not think that, then I think we should avoid these bureaucratic tinkering, which is the only way they can be described, with respect to the way the monarchy functions now in Canada. I think when you add those silly ideas, if I may allow myself to use such an expression, to rename the Privy Council the Council of State, that really has to be among the least necessary things in this country today.

## [Traduction]

droits? On peut prétendre que c'est déjà le cas, que les habitants de chaque province ne sont pas égaux. C'est vrai, mais c'est autre chose que d'en faire un principe de notre constitution! Les membres de comité estiment-ils que c'est là la bonne façon de gouverner ou de remplir ses devoirs de citoyens canadiens?

Je ne sais que dire au sujet du Sénat, je suppose qu'un sénateur devrait en dire le moins possible. Toutefois, si l'on veut que le nouveau Sénat arrive à représenter de façon adéquate les intérêts régionaux au sein du gouvernement central du Canada, permettez-moi de dire que cela me semble irréalisable. Franchement, je ne crois pas non plus que le gouvernement en soit convaincu, sinon, il inclurait aussi une disposition à l'égard des conférences fédérales-provinciales.

Je dois dire au ministre, d'après mon expérience, que les représentants élus des provinces ne permettront jamais aux membres nommés à un organisme, surtout nommés de cette façon, de représenter leurs intérêts d'une façon efficace, d'autant plus qu'il s'agit d'un organisme dont presque tous les pouvoirs ont été supprimés. Il faut réformer le Sénat, je n'en disconviens pas. Il devrait peut-être même être supprimé, je n'écarte pas cette idée de mon esprit. Toutefois, si nous conservons cette institution, sachons bien quel sera son rôle, quelle tâche elle devra remplir, et réorganisons-la de sorte qu'elle ait le pouvoir de remplir ses fonctions de façon efficace.

J'ai une autre observation à faire, peut-être la dernière, au sujet de la monarchie. Je me joins à ceux qui ont dit douter qu'il existe juridiquement un droit unilatéral, certainement pas du point de vue moral, d'apporter des modifications au Sénat et à la monarchie sans obtenir l'accord des provinces. Après tout, ce sont les provinces elles-mêmes qui ont créé le Sénat en premier lieu, et il me semble étrange qu'elles n'aient rien à dire quant à son avenir. Certes, je suis tout à fait d'accord avec les intentions qu'a exprimées le ministre au sujet de la monarchie, mais je ne crois pas que ces intentions se retrouvent dans le bill. Quelqu'un a dit que ce bill créait le poste de chef d'État du Canada, que nous appelons le gouverneur général... en fait, je crois que c'est l'expression qu'on a utilisée, chef d'État canadien, qui a été modifiée ensuite dans les documents provenant du bureau du Premier ministre. Quelqu'un a eu tout à fait raison de dire que le bill créait un président, l'appelait gouverneur général, définissait ses pouvoirs et ne permettait aucune participation de la population ou des parlementaires à sa nomination.

Si nous décidons, comme c'est toujours possible, que notre pays n'a plus besoin de la monarchie, soyons assez francs pour déclarer nos intentions à la population du pays. Si nous en décidons autrement, nous devrions alors éviter tous ces détours bureaucratiques, c'est la seule description que je puisse leur donner, visant à modifier le fonctionnement de la monarchie au Canada. Quant on voit une proposition aussi ridicule, si vous me permettez le terme, que de baptiser le Conseil privé, Conseil d'État, c'est l'une des choses dont nous avons le moins besoin à l'heure actuelle dans notre pays.



*[Text]*

The main problems of what we have before us now I think are simply these: that these ideas in this bill may be good—perhaps my views are extreme, I am willing to be persuaded and to listen to argument—but they are not critical, they are not central, they are not essential to the problems that face us today. They are not essential on the economic plane, and what is more, they are not essential on the national unity plane. They are peripheral. Until we agree that Part I and II are to be met with and dealt with together, I think we will do small service to the people of Canada in our consideration of this measure.

• 1605

**Mr. Lalonde:** I would like to take up a few points that have been mentioned both by Senator Flynn and Senator Roblin. You were talking about dividing into two phases and you said that they cannot be looked at in isolation. The government has never stated that these could or should be looked at in isolation. We have stated that we are ready to start discussing the distribution of powers this fall, right away. As a matter of fact, we told the provinces if they wanted to start immediately we could start discussing them immediately. What we have said is that the debate on the distribution of powers, even if we make it concurrent with the debate on federal institutions, is one that obviously will take longer and on which we will not have agreement very readily or very easily even between provinces, let alone between the federal government and the provinces, so that is why we said that this probably would take longer than the first phase, about which there is no reason why with proper expediency and proper determination we could not arrive at a conclusion in the space of one year. So, it is not a necessity or a question of considering this in isolation or one after the other. They can be looked at concurrently, but action can and must take place on the first part while the various members of the parties of the House of Commons and the Senate will have looked at these.

**An hon. Member:** Why?

**Mr. Lalonde:** I am coming to this exactly, because we have to show that one of the biggest accusations we are facing in Quebec at the present time, amongst other things, is that this country is frozen into the status quo; there is no way that people of the rest of Canada are going to be able to accommodate changes, accommodate evolution. I have no illusion, Senator Roblin, that what is being proposed here is going to be looked at by the people of Quebec and say, is it not great, it is all achieved, now we can sit down and rejoice, but what we have to show is movement; what we have to show is that there is a willingness to accommodate and change.

As far as how this is going to be shown in the referendum debate, I invite you to join me in the hustings on the referendum because I will be there as a federalist fighting this referendum and I can tell you that it will make a difference. As a Quebecer I can tell you that. You can disagree with me, you may disagree with me, but this is very strongly my view and I know it is shared by quite a few people. The question is not, therefore, despairing about the possibility of making changes, the possibility is giving hope to the people of this

*[Translation]*

D'après moi les difficultés qui se posent sont les suivantes: ces propositions sont peut-être valables, j'ai peut-être tort, je suis disposé à écouter les arguments contraires, mais elles ne s'attaquent pas directement aux problèmes auxquels nous faisons face aujourd'hui. Elles ne sont pas essentielles du point de vue économique ni même du point de vue de l'unité nationale; elles sont accessoires. Pour mériter la confiance de la population du Canada au cours de cette étude, il faut convenir d'étudier simultanément les Parties I et II.

**M. Lalonde:** J'aimerais commenter certains points soulevés par les sénateurs Flynn et Roblin. Vous avez parlé de deux étapes et vous avez dit qu'on ne pouvait étudier séparément les deux problèmes. Le gouvernement n'a jamais prétendu que ces problèmes pourraient ou devraient être étudiés séparément. Nous avons déclaré que nous étions disposés à commencer à discuter de la répartition des pouvoirs dès cet automne. Nous avons même dit aux provinces que les discussions pouvaient être amorcées immédiatement. Nous avons dit que le débat sur la répartition des pouvoirs, même s'il se poursuit en même temps que le débat sur les institutions fédérales, sera évidemment beaucoup plus long. De plus, il ne sera pas facile aux provinces de s'entendre là-dessus, encore moins au gouvernement fédéral et aux provinces; c'est pourquoi nous avons dit que cette étape serait probablement plus longue que la première, qui ne devrait pas prendre plus d'un an, si chacun y met de la bonne volonté. Il ne s'agit donc pas d'étudier chaque problème séparément. On peut les envisager simultanément, mais il faut prendre plus rapidement des mesures à l'égard de la première partie après que les députés et les sénateurs l'auront étudiée.

**Une voix:** Pourquoi?

**M. Lalonde:** J'y arrive; parce qu'au Québec, ce dont on accuse le plus souvent le système actuel, c'est d'être figé dans le statu quo, que les habitants du reste du Canada n'accepteront jamais le changement, l'évolution. Je n'entretiens pas l'illusion, sénateur Roblin, que la population du Québec sera entièrement satisfaite de ce que nous proposons ici, que cela lui suffira, mais il faut montrer que l'évolution est possible, que nous sommes disposés à accepter les changements.

Pour ce qui est des répercussions de ce bill sur le débat du référendum, je vous invite à vous joindre à moi lorsque je prendrai la parole en tant que fédéraliste la veille de ce référendum, car je suis sûr que cela fera une différence. En tant que Québécois je puis vous l'assurer. Vous pouvez ne pas être d'accord avec moi, mais je suis convaincu de ce fait et je sais que plusieurs personnes partagent mon opinion. Il ne s'agit donc pas de désespérer de la possibilité de faire des changements, il faut donner de l'espoir aux habitants de notre pays

## [Texte]

country who feel that we can have something better than we have at the present time. You say that it is added legalism the way it is drafted. I should ask you whether you have ever read the B.N.A. Act.

**Senator Roblin:** We should ask you that.

**Mr. Lalonde:** I would be ready to take a test before a group of high school students or college students around the country at any time.

**An hon. Member:** They were not writing a constitution . . .

**Mr. Lalonde:** On Senator Flynn's point, the point that the Senate represented the provinces in 1867, it is true that the Senate, and still at the present time has a different basis of representation which is not related to population, but it does not represent, it has never represented or been meant to represent the provincial legislatures, so what is being proposed here is a very different type of institution. It is really giving to provincial legislatures powers and a role that they do not have at the present time. I commend to you the paper that has been prepared and is being distributed today which goes into the various alternatives. I hope that during the next few days and few weeks we will have time to debate those various alternatives. There are obviously various possibilities. What is interesting, again, is that in all federal states you have an upper house of some sort and I think there are good and valid reasons for this. Again, I will not go into that today, but once you will have had time to look at this particular paper you will have an opportunity to understand it. Those are my short comments, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lalonde.

Finally, on the first round we have Mr. Breau and Mr. Lee.

• 1610

We may continue with some other questions, depending on the will of the Committee. It occurs to the Joint Chairman that it would be useful if the steering committee could meet at the end of the meeting, whenever that may be, to discuss the question of recommendations to the full Committee for other witnesses. So perhaps members of the steering committee could remain at the end of the meeting and we could have a brief discussion. Mr. Breau.

**M. Breau:** Merci monsieur le président.

Les quelques commentaires personnels que je vais faire n'ont pas pour but de traiter de tout ce qui a trait à la Constitution du Canada ou de tout ce qui est contenu dans le Bill C-60 qui a été déposé en première lecture à la Chambre le 20 juin dernier.

Pour le moment, j'aimerais premièrement mentionner que ce que je trouve le plus important dans la réforme constitutionnelle, c'est de suggérer au comité les questions sur lesquelles nous devrions nous pencher afin de présenter un rapport, au moins préliminaire, lorsque la Chambre des communes reprendra ses travaux le 10 octobre prochain.

## [Traduction]

qui estiment que notre système peut être amélioré. Vous avez dit qu'il s'agissait d'une masse de notions juridiques. Je devrais vous demander si vous avez déjà lu l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**Sénateur Roblin:** Nous devrions plutôt vous poser la question.

**M. Lalonde:** Je serais disposé à être mis à l'épreuve devant un groupe d'étudiants d'écoles secondaires ou d'étudiants d'universités du pays n'importe quand.

**Une voix:** Ils n'ont pas rédigé de constitution . . .

**M. Lalonde:** Le sénateur Flynn a indiqué que le Sénat était chargé de représenter les provinces lorsqu'il a été créé en 1867. Il est vrai que la représentativité au sein du Sénat n'est pas fondée sur la population, mais de toute façon il ne représente pas, n'a jamais représenté et n'a jamais été chargé de représenter les gouvernements provinciaux en tant que tels; nous proposons donc ici une institution totalement différente. Nous allons en fait donner aux gouvernements provinciaux des pouvoirs et un rôle qu'ils n'ont pas à l'heure actuelle. Je vous recommande de lire le document qui a été distribué aujourd'hui et qui étudie les différentes options. J'espère qu'au cours des prochaines semaines, nous aurons le temps de discuter de ces différentes options. Evidemment, il y a diverses possibilités. Il est intéressant de noter que, dans tous les états fédérés, il existe une Chambre haute pour des raisons valables à mon avis. Je ne veux pas aborder ce sujet aujourd'hui, mais la lecture de ce document vous permettra de mieux comprendre la situation. Ce sont les observations que j'avais à faire monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Lalonde.

Pour terminer le premier tour, nous entendrons M. Breau et M. Lee.

Si le Comité est d'accord, nous pouvons poursuivre d'autres questions. Je pense qu'il serait bon que le comité directeur se réunisse à l'issue de la réunion pour examiner les recommandations à soumettre au comité plénier en ce qui concerne la convocation d'autres témoins. Je demanderai donc aux membres du comité directeur de bien vouloir rester dans la salle à la fin de la réunion. Monsieur Breau.

**M. Breau:** Thank you, Mr. Chairman.

In making the following personal comments, I do not wish to deal with the Canadian Constitution or with the contents of Bill C-60 tabled in the House of Commons on June 20.

In my opinion what matters most, as far as constitutional reform is concerned, is for the Committee to decide which questions to study to enable us to table a preliminary report by October 10th, when the House of Commons resume its sittings.

## [Text]

Plusieurs membres du Comité ont évoqué ce matin la question du processus à être suivi pour en arriver à modifier la Constitution. Bien que cette question soit importante, à mon avis, j'aimerais préciser que les questions de fond ne doivent pas être négligées tout simplement parce que certains membres du Comité sont en désaccord avec le processus que le gouvernement a évoqué lors de la présentation du Bill C-60.

J'aimerais faire remarquer au Comité que le mandat que nous avons devant nous ne se limite pas au Bill C-60. En fait, il ne mentionne pas le Bill C-60. Et je cite en partie l'ordre de renvoi, qui dit:

... pour étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la Constitution du Canada;

**Le sénateur Asselin:** C'est accompagné d'une copie du Bill C-60.

**M. Breau:** Le Bill C-60 avait été déposé avant, monsieur Asselin, et le mandat nous a été donné après la présentation du Bill. Il n'y a rien qui nous empêche de discuter de tout ce qui a trait à la Constitution du Canada.

Monsieur le président, M. Asselin peut être d'accord ou non avec moi. A mon avis, le mandat du Comité nous permet de discuter de toutes les questions relativement à la Constitution du Canada. Donc, rien ne nous empêche de nous prononcer sur les questions de substance, même si le Comité n'est pas d'accord avec le processus à suivre.

Nous devrions, à mon avis, nous prononcer sur le processus mais nous ne devrions pas sacrifier les questions de substance. Pour moi, la question la plus importante est celle qui fait l'objet des articles 5 à 29 du Bill C-60 et qui s'intitulent «Droits et libertés à l'intérieur de la fédération canadienne», très communément connus sous le nom de Charte des droits et libertés, et qui comprend les droits linguistiques et les droits politiques.

Je pense que nous devrions pouvoir en arriver à un consensus sur cette partie, parce que je trouve important d'inclure dans la Constitution les droits fondamentaux et particulièrement les droits linguistiques. Nous savons tous que, dans la Constitution actuelle, certains droits linguistiques existent pour les anglophones de la province de Québec; mais pour les francophones d'autres provinces, il n'y a pas de droits réciproques.

Bien que des groupes francophones dans certaines autres provinces aient réussi à préserver leur langue et leur culture par des arrangements politiques, cette lacune de notre constitution est un symbole d'injustice pour certains. Je trouve important que le Parlement canadien se prononce sur cette question.

Évidemment, il ne faut pas se faire d'illusion. Inclure dans une Constitution des droits linguistiques à ce moment ici de notre histoire ne va pas garantir à qui que ce soit que leurs droits leur seront automatiquement acquis, parce qu'après tout, une Constitution ne peut tout prévoir dans les plus stricts détails.

Ce qu'une telle inclusion dans notre Constitution peut faire, c'est prévoir un mécanisme juridique afin de faire en sorte que

## [Translation]

Several Committee members have mentioned the procedure to be followed in order to modify the Constitution. Even though this question is indeed important, we must not neglect substantive questions, if for no other reasons that some of the Committee members are opposed to the process advocated by the government at the time when Bill C-60 was tabled.

Our mandate does not deal exclusively with Bill C-60. In fact, the bill is not even mentioned in our mandate which reads as follows:

To study and report on proposals which have been or will be made public in the future by the Government of Canada on subjects relating to the Canadian Constitution.

**Senator Asselin:** A copy of Bill C-60 is appended to our mandate.

**Mr. Breau:** Bill C-60 had been tabled before that, Mr. Asselin. We were given our mandate after the bill had already been tabled, so there is nothing to prevent us from dealing with any topic relating to the Canadian Constitution.

Whatever Mr. Asselin's opinion on the matter is, I feel that our mandate authorizes the Committee to raise any question relating to the Canadian Constitution, so there is nothing in principle to prevent us from raising substantive questions, even in the absence of an agreement on the process which applies.

This question of process should be settled without, however, sacrificing substantive questions. Sections 5 to 29 of Bill C-60, under the heading of Rights and Freedoms within the Canadian Federation, more commonly known as the Charter of Rights and Freedoms, which includes linguistic and political rights, is in my opinion the most important part of the bill.

We should come to a consensus on this chapter because I feel that basic rights and, in particular, linguistic rights should be entrenched in the Constitution. Our present Constitution provides a number of linguistic rights for Anglophones residing in the Province of Quebec while nothing is provided for Francophones residing in other provinces.

Even though Francophone groups residing in other provinces have managed to preserve their language and culture political arrangements, this shortcoming in our constitution is regarded as some as a symbol of injustice and I, therefore, feel that the Canadian Parliament should take a position in this respect.

We must, of course, not delude ourselves into thinking that the entrenchment of linguistic rights in the Constitution, at this moment of our history, will automatically guarantee these rights, since it is impossible for a Constitution to provide for all practical details.

But if these rights were entrenched in the Constitution, this would provide a legal mechanism for redress should these



*[Texte]*

si un groupe se voit lésé dans ses droits, il ne soit pas laissé au bon plaisir de son assemblée législative ou du Parlement. De toute façon, c'est l'intention politique du Parlement, sa volonté de réparer cette erreur de 1867, qui me semble importante, à ce moment ici, et non seulement la lettre de la Constitution.

Also I would like, Mr. Chairman, to react to some extent to what Senator Roblin said a while ago on the fact that this system, this framework we would have, would mean that we would have many classes of Canadians. I would like to remind him, respectfully, that we do have that now and that what happened in his province at the turn of the century—of course, not something he is responsible for because it was a long time ago—could not have happened in Quebec to the Anglophone minority there because of constitutional guarantees. So the fact that we would attempt to correct this by having a formula with the provinces that would want to come into it does not seem to scandalize me because of different standards across the country, because we have had these different standards since 1867.

## • 1615

Une autre question qui me semble importante, c'est le principe d'une deuxième chambre dans notre Parlement. J'aimerais que le Comité se prononce sur cette question et je recommanderais au Comité d'accepter le principe d'une deuxième chambre. Il me semble que dans un pays aussi vaste que le Canada, où bien au-delà de la moitié de la population est dans deux provinces centrales l'une à côté de l'autre, si nous voulons maintenir la structure fondamentale du pays en protégeant ses régions, il nous faut un équilibre au Parlement au cas où un gouvernement qui émanerait presque en entier de ces deux provinces deviendrait insensible aux régions.

Je suis heureux de constater que le gouvernement fédéral a toujours respecté les intérêts des régions. J'espère que cela va continuer, mais je trouve que le mécanisme d'une deuxième Chambre pour protéger les régions et, comme le propose le Bill C-60, protéger les droits linguistiques est essentiel.

Le Comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre de 1971 à 1972 proposait des changements quant à la sélection, au terme du mandat et au droit de veto du Sénat.

Le Bill C-60 propose des changements plus radicaux. Je pense que nous ferions erreur en ne nous prononçant pas sur la question d'une deuxième Chambre tout simplement parce que nous n'approuverions pas un moyen ou l'autre de nomination ou parce que nous ne saurions pas jusqu'à quel point les provinces devraient être représentées à la deuxième Chambre. Je ne vois pas comment notre comité pourrait se mettre d'accord sur une position globale dans un rapport s'il essaie ici le 10 octobre d'arriver à un consensus sur tous les détails. Je propose plutôt que nous essayions de nous entendre sur des principes généraux dans un premier temps et de traiter des détails dans un rapport ultérieur.

Le Sénat, tel qu'il est constitué présentement, a certaines faiblesses dans sa structure fondamentale et aussi dans sa représentativité. Pour ce qui est de l'institution elle-même, je pense qu'elle devrait prévoir un nombre de nominations par les

*[Traduction]*

rights be denied to any one group so that such a group would no longer depend solely on the good will of the legislative assembly or Parliament. What matters is not only the letter of the Constitution but the political will of this Parliament to overcome the shortcoming of 1857.

Par ailleurs, je voudrais répondre à la remarque du sénateur Roblin selon lequel ce système créerait différentes classes de Canadiens. Je fais remarquer au sénateur Roblin que ces classes existent actuellement dans le pays et que les événements qui se déroulèrent dans sa province au début du siècle, et dont il n'est, bien entendu, pas responsable, n'auraient pas pu arriver à la minorité anglophone du Québec grâce justement aux garanties constitutionnelles. J'estime donc que si le gouvernement fédéral pouvait signer des accords avec les provinces qui acceptent de le faire, cela n'aurait rien de scandaleux car ces différences ont toujours existé et ce, depuis 1867.

The question of a second chapter is also an important matter. I would recommend that the Committee accept the principle of a second Chamber. In a country as far flung as ours, and where more than half of the population is concentrated in the two central provinces, it is essential in order to maintain our fundamental structure and to protect our regions, to have this contravailing inference, should Parliament represent solely the interests of these two regions to the exclusion of the rest of the country.

So far, the federal government has always respected the interest of the regions and I hope that this will continue, but the principle of a second Chamber set up for the express purpose of defending regional interests as well as linguistic rights, as set forth in Bill C-60, is absolutely essential.

The Special Joint Committee sitting in 1971 and 1972 had proposed amendments to the selection, term of office and veto power of the Senate.

Bill C-60 provides for still more radical changes. It would be mistaken to elude the question of a second Chamber simply because we do not approve the nomination process or because we do not know to what extent the provinces should be represented in the second Chamber. How can our Committee possibly come to a global agreement in its report if it tries to reach a consensus on all details before October 10? It would be preferable, I think, to come to an agreement on matters of general principle, leaving details for future reports.

At the present time, there are certain weaknesses in the fundamental structure and representation of the Senate. Provinces should be in a position to nominate a number of Senators if we are sincere in our desire to make it truly representative of the interests of the regions.

## [Text]

provinces si vraiment nous voulons en faire une institution qui reflète l'intérêt des régions.

Encore au niveau des principes généraux, le Bill C-60, présente certaines améliorations au Sénat, entre autres, le principe de nomination pour un certain mandat, celui de la représentativité des provinces et celui du reflet à la deuxième Chambre du vote populaire. Un point me préoccupe dans les propositions du Bill C-60: je crains qu'une certaine instabilité ne soit créée du fait que les nominations se feraient après chaque élection. Mais je pense que nous pouvons maintenir le principe qui veut que le vote populaire soit reflété sur une certaine période de temps de même que le principe d'un certain nombre de nominations provinciales. Je pense également que les nominations devraient être faites pour un mandat fixe et sans limite d'âge. Si l'on veut une deuxième Chambre efficace, elle doit être stable et, par conséquent, il me semble que le mandat devrait être d'au moins dix ans.

Pour ce qui est du pouvoir de la deuxième Chambre, je pense que le veto temporaire de 60 jours est un peu court. Je préfère celui proposé dans le rapport du Comité spécial conjoint en 1972, soit un veto temporaire de six mois. Le principe d'une double majorité pour ce qui a trait aux droits linguistiques est intéressant et j'aimerais, si possible, l'étendre à d'autres droits dits économiques ou régionaux. J'ai quelques réserves, toutefois. J'aimerais plutôt essayer de trouver une autre formule, bien que je sache que ce soit difficile, qui nous donnerait la même protection: par exemple, un certain nombre de membres de la deuxième Chambre et de la Chambre des communes pourraient empêcher une mesure de passer si elle est jugée d'une importance linguistique spéciale ou si elle entre dans l'un des autres domaines auxquels nous devrions étendre ce principe.

Sur la question de la déclaration d'une question urgente qui n'aurait pas à être présentée à la deuxième Chambre, je pense qu'il serait avantageux d'avoir un quelconque mécanisme à la Chambre des communes et à la deuxième Chambre par lequel un certain nombre de membres des deux Chambres pourraient exiger que la mesure soit présentée aux deux Chambres.

Pour ce qui est des autres questions de substance, c'est-à-dire le rôle de la monarchie, les modifications à la Cour suprême et les pouvoirs du Gouverneur général et du Cabinet, je trouve les propositions du Bill C-60 intéressantes. Je ne suis pas un expert en droit constitutionnel et par conséquent il est difficile pour moi de porter un jugement sur cet aspect de ces questions. Mais au point de vue politique, je pense que les propositions ont une certaine valeur. J'écouterai avec beaucoup d'attention les témoignages sur ces questions, surtout celui du Barreau canadien, et ceux de membres du Comité ou témoins qui connaissent mieux le point de vue juridique de ces questions.

J'ai dit plus tôt que nous devrions séparer les questions de fond et le processus proposé par le gouvernement au mois de juin dernier, bien que je pense que nous pouvons nous prononcer sur la substance sans être d'accord avec le processus. Comme je l'ai dit, notre mandat ne se limite pas au Bill C-60,

## [Translation]

Bill C-60 provides for a number of improvements to the present structure of the Senate and namely nominations for certain mandates, representation of the provinces and the obligation for the second Chamber to reflect the popular vote. I am afraid, however, that, by providing for nominations after each election, there is a risk of creating instability. But we can see to it that the popular vote is reflected over a period of time and, at the same time, provide for provincial nominations. These nominations should be made for a fixed mandate and without age limits. To be efficient, a second Chamber must be stable, therefore, mandates should be for a period of at least 10 years.

As far as the powers of the second Chamber are concerned, I think that the temporary 60-day veto power is too little. I would be in favour of a temporary veto of six months, as recommended in 1972 by the Special Joint Committee. The principle of a double majority in all matters relating to linguistic rights is an interesting one and should, in my opinion, be extended to economic and regional rights. However, I have some reservations. We should try and find another formula which would provide us with the same protection.

For instance, a certain number of members of the House of Commons and the second Chamber could veto a measure if it were considered of special linguistic importance and if it related to one of the fields to which this principle should apply.

As to the case of an urgent question which would not have been submitted to the second Chamber sometimes, a mechanism should be provided for, so that a certain number of members of both Houses might demand that the measure be submitted to both Houses. The proposals of Bill C-60 concerning the other substantive questions, namely, the role of the monarchy, changes in the Supreme Court and the power of the Governor General and of Cabinet are all interesting. As I am not an expert in constitutional law, it is difficult for me to pass judgment on these matters. But I think they have some value from the political point of view. I will therefore listen carefully to the testimony of the Canadian Bar Association as well as of the Committee members and other witnesses who are familiar with the legal aspects of these matters.

I mentioned earlier that we should draw a distinction between substantive questions and the process suggested by the government last June, even though we have to agree with the process if we want to take a stand on the substantive questions. Since our mandate does not deal exclusively with Bill C-60, we

*[Texte]*

et par conséquent ne nous engage pas au processus qui a été proposé par le gouvernement. Je dois dire que j'appuie le gouvernement qui veut procéder à des amendements aux institutions fédérales et prévoir certaines structures constitutionnelles dans lesquelles les provinces pourraient s'engager si elles le désirent. Rien ne nous empêche comme Parlement fédéral de procéder à des réformes aux institutions strictement fédérales.

Il serait avantageux d'avoir le consentement de toutes les provinces, mais nous ne sommes pas assez naïfs pour ne pas connaître la réalité politique: la province de Québec ne sera probablement jamais d'accord avec nous sur le partage des pouvoirs. Le reste du pays ne devrait pas avoir à attendre tout simplement parce qu'une province ne veut pas collaborer dans le processus de réforme constitutionnelle.

Le Parlement canadien a le droit de le faire, et je pense que c'est notre responsabilité politique de le faire.

• 1620

Pour ce qui est de la question soulevée par M. Lawrence, ce matin, à savoir que bien des questions dans la Charte des droits et libertés relèvent de la compétence provinciale, je suis parfaitement d'accord avec lui. Je ne propose pas que le Parlement engage les provinces dans quoi que ce soit qui se trouve de leur compétence, mais que nous prévoyons un mécanisme par l'entremise duquel une province soit en mesure de se servir du *opt-in* si elle le désire.

Il se peut que certaines provinces veuillent le faire, et je suis heureux de constater qu'il semble que la province du Nouveau-Brunswick soit prête à entrer dans cette structure constitutionnelle. Même si c'était la seule province à le faire, si l'inclusion de cette charte dans la Constitution, à laquelle la province du Nouveau-Brunswick voulait concourir, pouvait démontrer que les deux peuples fondateurs peuvent en arriver à des arrangements constitutionnels sur des questions aussi importantes que des droits linguistiques, il me semble que cela pourrait bien avoir un effet positif pour la réconciliation des différences de tout le pays; parce que l'esprit qui motive des arrangements de la sorte n'a rien à faire avec le nombre de personnes qui y sont impliquées.

Je pense que le gouvernement est sage de vouloir procéder à des réformes d'institutions qui sont de juridiction fédérale, sans nécessairement attendre que les provinces soient d'accord sur le partage des pouvoirs. J'admets qu'il puisse y avoir des questions juridiques posées par cette question. Mais il me semble que nous devrions être capables d'établir et de confirmer assez rapidement, en consultant des experts juridiques, si le Parlement fédéral a ce pouvoir ou non.

Le ministre nous dit qu'il a des avis du ministère de la Justice qui sont positifs. Il me semble que nous pourrions questionner le Barreau sur cette question lorsqu'il sera devant nous, la semaine prochaine. J'espère qu'au moins les membres du Barreau ne vendront pas leurs opinions à personne et qu'ils seront un peu plus objectifs.

Que nous soyons d'accord sur la sagesse de procéder de cette manière ou non, cela n'a rien à voir avec la légalité et la légitimité de la question.

*[Traduction]*

do not have to accept the process suggested by the government. I will support the government in trying to amend our federal institutions and in providing for constitutional mechanisms in which provinces might co-operate if they so wish. There is nothing to prevent the federal Parliament from reforming institutions.

It will, of course, be a good thing if we could get the consent of all the provinces, but it would be naive to ignore political realities, namely that the Province of Quebec will never agree on the sharing of powers with us. So the rest of the country should not have to wait just because one province refuses to co-operate in the process of constitutional reform.

The Canadian Parliament has the power to act in this field and it is our political responsibility to do so.

I agree with Mr. Lawrence in saying that many questions in the Charter of Human Rights and Freedoms come under provincial jurisdiction. I do not want Parliament to infringe upon provincial authority, but simply to set up a mechanism which would enable the provinces to opt in if they so desire.

Some provinces might wish to do so and I am pleased to note that the Province of New Brunswick is willing to participate in this constitutional structure. Even if only the Province of New Brunswick were willing to accept the entrenchment of this Charter in the constitution, I think this would demonstrate that the two founding nations can agree on constitutional arrangements on such basic questions as linguistic rights; this might in turn reconcile differences existing in the country since numbers is not what matters in such arrangements.

The government is wise in deciding to proceed with institutional reforms under federal jurisdiction without waiting for provincial agreement on the sharing of powers. This may raise legal questions. It should be possible however after consultation with legal experts, to determine whether the federal Parliament has the authority to act in this respect.

According to the Minister, the Department of Justice is of the opinion that Parliament has this authority. I might also ask this question of the Bar Association when they appear before the Committee next week. It is to be hoped that these gentlemen's opinion is not for sale and that they will be objective.

Whether we think the government is wise in taking this step or not, there is no doubt whatsoever that this action is both legal and legitimate.



*[Text]*

Personnellement, je pense qu'il est politiquement avantageux de procéder de cette manière à ce moment-ci. C'est non seulement sage et avantageux, à mon avis, c'est notre devoir de le faire.

Merci monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Breau. Monsieur Lee.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman. I think the government has stated it quite clearly, that the only two things they really want to or can see in this thing is that Canada maintain itself as a genuine federation and that clearly we establish human rights and the rights and responsibilities therein.

I listened with great interest to Senator Roblin's opening remarks when he said that he came to this meeting with the hope and the great expectation that we would be able to accept the challenge to do something very positive. Then he opened it up and said that he dropped it with a thud. With the exception of some of the speakers here this afternoon, I noted that most of them, I think, are really missing the boat.

Possibly with the exception of Mr. Broadbent who made a suggestion which in effect, if I am correct in this, would make Canada probably the only unicameral federation anywhere in the western world, this afternoon I heard nothing, no positive or concrete suggestions. It was all very negative. I think the opening remarks by the hon. member from the opposition, Miss MacDonald, clearly indicated that it was a very negative sort of approach.

I think that the minister is quite correct in his remarks, saying that unless we move, unless we can show there is some change, what we are interested in around here is preserving the status quo, and I think we are in very serious trouble. I certainly cannot help but welcome the remarks of the minister when he says how important this particular matter is to the people in Quebec. I do not think I need remind him that the matter is also of equal importance to other Canadians.

Unquestionably, the issue in Quebec, the issue of independence or separation, will be decided and largely decided by what we do here as a Committee. But it is not only the people in Quebec who are looking to what this Committee does, it is also the people in the other parts of Canada. As a western representative I can certainly speak, and I am sure that many others could speak, about the feelings, rightly or wrongly, about western alienation. My colleagues from the east coast or from Ontario could speak about how they feel about the federal government.

I think the minister has stated it quite clearly: he says that he does not think that Quebec is going to separate. But the danger I fear about this whole constitutional proposal is that probably Canadians are going to miss a great boat. I can say this as a westerner who, like those from the west, keeps on spouting about western alienation.

*[Translation]*

I feel for my part that it is politically advantageous to take these steps at the present time and I would even add that it is our duty to do so.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Breau. Mr. Lee.

**M. Lee:** Je vous remercie monsieur le président. Le gouvernement a affirmé un peu plus clairement que son unique objectif est de préserver le Canada en tant que fédération et d'entériner les droits et libertés des citoyens.

J'ai écouté attentivement le sénateur Roblin lorsqu'il disait qu'il participe à nos réunions dans l'espoir que nous parviendrions à réaliser quelque chose de vraiment positif. A quelques exceptions près, la plupart de ceux qui ont pris la parole cet après-midi sont passés à côté de l'essentiel.

La seule suggestion positive a été faite par M. Broadbent, suggestion qui ferait du Canada l'unique fédération au monde ayant une seule Chambre. Tous les autres se sont exprimés en termes négatifs. Ainsi M<sup>lle</sup> MacDonald, au nom de l'Opposition, a exposé une approche totalement négative.

Le ministre a parfaitement raison de dire que si rien ne change, on va au devant de graves difficultés. Il a souligné l'importance que ce problème revêtait pour les habitants du Québec en particulier. Je n'ai pas besoin de lui rappeler que cette question est tout aussi importante pour le reste des Canadiens.

La question de la séparation du Québec sera en grande partie tranchée, dans un sens ou dans l'autre, en fonction de ce que le comité fera. Nos activités seront suivies non seulement par les habitants du Québec mais par les habitants du pays tout entier. En ma qualité de député de l'Ouest, je pourrais bien entendu évoquer la question de l'aliénation des habitants de cette région. Mes collègues de la côte est de l'Ontario pourraient eux aussi nous entretenir de leurs sentiments à l'égard du gouvernement fédéral.

Le ministre a dit très clairement qu'à son avis le Québec ne se séparerait pas du reste du pays. Le danger existe néanmoins de rater une occasion unique d'introduire des modifications constitutionnelles. Je dis ceci en tant que député de l'Ouest, mieux placé que quiconque pour comprendre l'aliénation de cette partie du pays.

We keep on spouting until Doomsday about how we are going to miss this golden opportunity to start something, to get

Les prophètes de malheur se plaisent à répéter que nous allons rater une occasion unique. J'estime pour ma part que le

[*Texte*]

something going. The government has probably adopted a very wide and, I think, a very staged approach. They are very flexible.

**An Hon. Member:** We agree with staged.

**Mr. Lee:** Certainly it is staged. Do you expect that the federal government should . . . ? You people talk in terms of proposing a division of powers. The members of this Committee seem to be treating this whole package as the Holy Grail. I certainly do not get this from the documents that have been tabled by the government. At most it says it is their best thinking. If you have something better, come up with it. I have heard nothing, with probably the exception of Mr. Broadbent, that I think would make us into a unique kind of federal state. I do not see that anywhere.

I think the whole point is that the Constitution, the clothing, has got to meet what is happening now. I think the economic power is certainly shifting westward. I have only to get on a airplane in Toronto and I usually find more business people going West; they are all going to Calgary or to British Columbia. Whether the Constitution is fulfilling that body politic I seriously question, and I think this is the challenge we are now facing. That is why I think I am in agreement with the principle of the federal government to include more of the regional interests in the decision-making powers within Ottawa.

Far too often we cry about the lack of regional representation or the lack on the Supreme Court. Okay, I may argue with the way it is going about the house of federation and about creating a permanent entrenchment of a majority, but I have yet to hear of increase the powers of representation in, say, the Supreme Court of Canada. Very little, I think, has been spent by most of the people who have spoken here this afternoon on those subjects. I think it is our purpose and our role here to find those areas of disagreement and to suggest better methods of how we can go about this, and I think the Minister and the government have clearly indicated that they are looking forward to whatever ideas we can come up with.

I agree with the principle of increasing regional interests here in Ottawa. I think it is far better than certain proposals for further decentralization of the provinces. I think the majority of Canadians want a stronger federal government, and the flexibility that the government has adopted is, I think, externally good. I, as a member of an ethnic minority, am quite enthused about the possibility and the proposal to entrench fundamental human rights within a constitution. Clearly the government recognizes the problems and the differences of our constitution, our federation; they are proposing an opting-in sort of a formula.

We have heard lots of arguments about procedure and comment. I find that when I go back to my constituency everybody is complaining, "What are you guys doing there? All you want to do is to maintain the status quo". It seems to me—that I am speaking of a minority of Asians—there has been a lot of discrimination and a lot of indiscretions against people in the past, particularly against nonCaucasians here in Canada. And here we sit arguing about procedure when the federal government proposes a fundamental human rights

[*Traduction*]

gouvernement a opté pour une formule sage, progressive et souple.

**Une voix:** D'accord pour ce qui est de progressive.

**M. Lee:** En effet le gouvernement va procéder par étape. Il a été question de modalités de partage des pouvoirs. Les membres du comité ont tendance à parler de la question comme s'il s'agissait du Saint Graal. Or telle ne semble pas être l'attitude du gouvernement, du moins d'après les documents déposés par lui. Si vous avez quelque chose de mieux à proposer, faites-le. À l'exception de la proposition de M. Broadbent qui ferait du Canada une fédération unique en son genre, je n'ai entendu aucune suggestion constructive.

L'essentiel c'est que la constitution colle à la réalité. Or, il ne fait aucun doute que la puissance économique est en train de glisser vers l'Ouest. Il suffit de prendre un avion à Toronto pour voir qu'un nombre croissant d'hommes d'affaires se rendent dans l'Ouest, à Calgary ou en Colombie-Britannique. À mon avis, la constitution dans sa forme actuelle ne correspond plus à la réalité. Voilà le défi que nous devons relever. C'est pourquoi je trouve que le gouvernement fédéral a parfaitement raison de permettre aux intérêts régionaux de participer davantage aux prises de décision politiques à Ottawa.

On se plaint souvent de l'absence de représentation régionale et du peu de pouvoir de la Cour suprême. Les modalités prévues par le gouvernement pour la Chambre de la fédération et les pouvoirs qui seraient attribués à la majorité ne sont peut-être pas parfaits. Cependant je n'ai entendu aucune proposition constructive quant à la façon de rendre la Cour suprême du Canada plus représentative. Ceux qui sont intervenus dans la discussion cet après-midi n'ont pratiquement pas abordé ces questions. C'est à nous de proposer des méthodes susceptibles d'aplanir les désaccords, le Ministre ayant fait savoir que le gouvernement compte sur nos suggestions et en ferait certainement grand cas.

Je ne puis qu'approuver le principe d'accroître l'influence des intérêts régionaux dans la politique menée à Ottawa. C'est certainement préférable à certaines suggestions qui ont été faites pour décentraliser davantage encore les provinces. La majorité de nos concitoyens sont partisans d'un gouvernement fédéral plus fort et je ne puis que féliciter le gouvernement de la souplesse dont il fait preuve. Faisant moi-même partie d'une minorité ethnique, j'applaudis à la proposition d'entériner les droits de l'homme dans la constitution. Le gouvernement se rend d'ailleurs parfaitement compte des problèmes qui existent et c'est pourquoi l'adhésion à cette formule serait facultative.

On a beaucoup parlé des modalités de la procédure. Or je constate en m'entretenant avec mes électeurs, qu'ils pensent que nous cherchons avant tout à maintenir le statu quo. La minorité canadienne d'origine asiatique a, par le passé, fait l'objet de nombreuses discriminations. Or, tout ce que nous faisons, c'est de discuter de procédures alors que le gouvernement fédéral nous propose une charte des droits fondamentaux. Si les provinces décident d'y adhérer, il faudrait voir comment mettre ce mécanisme en place. Il est inadmissible de

*[Text]*

charter. If the provinces want to opt in let us have some discussion and, hopefully, some agreement as to how we are going to go about this. But merely to say to the Canadian people: "No, I am sorry, we are not going to allow you to have this because we are arguing about procedure. We are not sure whether or not phase 2 should be in Part I, or whether or not the federal government has the right to propose certain changes." These changes are clearly, I think, under its jurisdiction.

I think this is the challenge we face in this Committee, and I think we owe it to the Canadian public. I think the Minister is quite correct. If we are just going to sit here and say we cannot do anything and all we seem to be doing is preserving the status quo, then I think we are not meeting the challenge.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lee.

We have about half an hour remaining and I think our agreement was to adjourn at 5:00 p.m. We can take at least two more questioners, maybe three. Mr. Lawrence is first, Senator Forsey is second, and I guess Mr. Hnatyshyn will be third if there is a third.

Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** Thank you.

Mr. Minister, I do not intend to make a presentation to you. Quite frankly, I do not understand the government's purpose, I do not understand the government's purpose, I do not understand the government's methodology, I do not understand the government's timing, and I do not understand the government's means.

• 1630

So, other than the thought that continues to recur in the back of my mind, that the real object of the government is to take the nation's thoughts off the miseries of the day by bringing in a matter such as this time, I simply intend to ask you some questions about your presentation and about the material filed before us today.

First of all, as I understand it, you are indicating that you are not going to require the acceptance and the approval of all the provinces of this country to these Phase I proposals, because, in any event, the present provincial government of the Province of Quebec would not agree to any constitutional amendments. My first question to you is simply this: is that based on actual knowledge? Is it some public utterance of a member of the Government of the Province of Quebec? Or is this merely a judgment called by you on what you believe to be the actual position?

**Mr. Lalonde:** I think one only has to read the numerous statements made by the premier of that province over the last two years. The answer is clear, I think for anybody to see.

If I were to be proven wrong and the Province of Quebec, the Premier of Quebec, were to say "Yes, I will go along", I would be the first to applaud. I told you that our effort would be to try to get unanimous agreement and to do everything

*[Translation]*

refuser ce progrès en invoquant des difficultés de procédures ou soi-disant parce que le gouvernement fédéral ne serait pas compétent, alors qu'à mon avis il l'est très certainement.

Voilà donc le défi que le comité se doit de relever, et ce dans l'intérêt du pays tout entier. Le ministre a parfaitement raison de dire que si nous nous bornons à défendre le statu quo, nous aurons failli à nos obligations.

Je vous remercie monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie monsieur Lee.

Il est déjà 16 h 30 et il avait été convenu de lever la séance à 17 h 00. Je pense que je pourrai donner la parole à deux personnes, peut-être trois. Nous commencerons donc par M. Lawrence qui sera suivi du sénateur Forsey et de M. Hnatyshyn, s'il nous reste le temps.

Monsieur Lawrence.

**M. Lawrence:** Merci.

Il n'entre pas dans mes intentions, monsieur le ministre, de vous faire un long exposé. Qu'il me suffise de vous dire que je ne comprends ni les objectifs du gouvernement, ni sa méthodologie, ni la date qu'il a choisie pour agir ni enfin les moyens pour lesquels vous avez opté.

Alors, abstraction faite de cette idée dont je n'arrive pas à me défaire, c'est-à-dire que l'intention du gouvernement est d'amener les gens à oublier les malheurs du jour en soulevant une question telle que celle-ci, j'ai simplement l'intention de vous poser quelques questions relativement à votre exposé et aux documents qui nous ont été présentés aujourd'hui.

D'abord, si je comprends bien, vous nous dites que vous n'exigerez pas l'approbation de toutes les provinces de ce pays pour les propositions de «l'étape 1» puisque de toute façon, l'actuel gouvernement de la province de Québec n'approuverait aucun amendement constitutionnel. La première question que je vous adresserai est la suivante: cette affirmation est-elle fondée sur une véritable connaissance des faits? Découle-t-elle d'une déclaration publique d'un des membres du gouvernement de la province de Québec? S'agit-il plutôt simplement d'un jugement que vous auriez porté sur ce que vous croyez être la situation actuelle?

**M. Lalonde:** A mon avis, il suffit de lire les nombreuses déclarations du Premier ministre de cette province au cours des deux dernières années. La réponse est très claire aux yeux de tous.

Si j'avais tort et que la province de Québec, le premier ministre de la province de Québec disait: «Oui, j'accepte», je serais le premier à m'en réjouir. Je vous ai dit que nous essaierions d'obtenir le consentement unanime et que nous



*[Texte]*

possible to get unanimous agreement. But I think it would be folly on the part of the federal government and the federal parliament to say, before even starting the discussions "By the way, we will not do anything unless we get unanimous agreement". You are giving yourselves as hostages to any particular provincial government and you are even, as I said, challenging your own legitimacy as federal parliamentarians. We are elected directly by the people of this country also, and we have a specific mandate from the people of this country. We can legislate, enact on specific matters without getting the authorization of the provinces. In other areas we cannot act, provincial parliamentarians can act. The provincial parliamentarians can amend their provincial constitution without asking us our advice even, and they have done so in the past.

We say we can amend the federal constitution in federal fields under Section 91.1 better than that, we will consult the provinces and try to get their unanimous agreement; we will do everything we can to get unanimous agreement. But I do not think it would be wise for the federal government or the federal Parliament to say beforehand, "By the way, we will not do a thing unless we get unanimous agreement". It would not even be in accordance with the existing constitution.

**Mr. Lawrence:** Of course, that is not what you are saying. You are saying that you can move ahead in these fields in Phase 1 in any event, whether you get their approval or not.

**Mr. Lalonde:** That is right.

**Mr. Lawrence:** All right. You say also that you are regularizing and formalizing the present responsibilities and functions of the Queen as Canada's head of state in this country by doing what you are doing.

**Mr. Lalonde:** Right.

**Mr. Lawrence:** I ask you bluntly: are you telling us, or are you trying to tell us, that all the functions of the Queen as the Queen of Canada in this country when she is not in this country are now performed by the governor General?

**Mr. Lalonde:** Yes, this is the situation at the present time.

**Mr. Lawrence:** That is your understanding?

**Mr. Lalonde:** That is my understanding. I may elaborate on this later on, but that is my understanding at the present time.

**Mr. Lawrence:** All right. Are you also saying—because there are no asterisks involved in the clauses of the bill that relate to the head of state—that this is a matter that should have no approval by any of the provincial governments before some of these changes are made? We feel that there are changes being made and we will be illustrating these later.

**Mr. Lalonde:** Our view is that it can be done by the federal Parliament at the present time, since it is not changing any-

*[Traduction]*

ferions tout en notre possible pour l'obtenir. Mais selon moi, ce serait pure folie de la part du gouvernement fédéral et du Parlement fédéral de dire, avant même le début des discussions « nous ne ferons absolument rien à moins d'obtenir le consentement unanime ». Cela équivaudrait à se donner soi-même en otage à l'un ou l'autre des gouvernements provinciaux, et, comme je l'ai dit, cela remettrait même en question notre propre légitimité à titre de parlementaires fédéraux. Nous sommes élus directement par le peuple de ce pays et nous avons reçu un mandat précis des citoyens de ce pays. Nous pouvons adopter des lois et prendre des mesures sur des questions précises sans obtenir l'autorisation des provinces. Dans d'autres domaines, nous ne pouvons rien faire, ce sont les parlementaires provinciaux qui ont cette responsabilité. Les parlementaires provinciaux peuvent modifier leurs constitutions provinciales sans même nous demander notre avis, et ils l'ont fait dans le passé.

Nous affirmons pouvoir modifier le Constitution fédérale dans des domaines de juridiction fédérale en vertu de l'article 91.1 Mais nous allons faire mieux: nous allons consulter les provinces afin de tenter d'obtenir leur consentement unanime; nous ferons tout en notre possible pour obtenir ce consentement unanime. Mais je ne crois pas qu'il serait sage de la part du gouvernement fédéral ou le Parlement fédéral de dire de prime abord « nous ne ferons absolument rien à moins d'obtenir le consentement unanime ». Cela ne respecterait même pas la Constitution actuelle.

**M. Lawrence:** Évidemment, ce n'est pas ce que vous dites. Vous affirmez pouvoir agir dans ces domaines à l'étape 1, quoi qu'il adienne, que nous obteniez ou non leur approbation.

**M. Lalonde:** C'est exact.

**M. Lawrence:** Bien. Vous affirmez également qu'en faisant ce que vous faites, vous régularisez et vous officialisez les responsabilités et les fonctions actuelles de la Reine à titre de chef d'État du Canada.

**M. Lalonde:** Exact.

**M. Lawrence:** Je vous demande carrément ceci: affirmez-vous ou tentez-vous de nous dire que toutes les fonctions de la Reine à titre de reine du Canada dans ce pays et lorsqu'elle ne s'y trouve pas, sont maintenant exercées par le Gouvernement général?

**M. Lalonde:** Oui, c'est là la situation actuelle.

**M. Lawrence:** C'est ce que vous comprenez?

**M. Lalonde:** C'est bien ce que je comprends. Je pourrais élaborer sur ce sujet un peu plus tard, mais c'est ce que je comprends à l'heure actuelle.

**M. Lawrence:** Bien. Affirmez-vous également—car il n'y a aucune astérisque à côté des articles du projet de loi portant sur le chef d'État—qu'il s'agit là d'une question ne nécessitant l'approbation d'aucun des gouvernements provinciaux avant d'effectuer certains de ces changements? A notre avis, certains changements sont effectués et nous en ferons la démonstration plus tard.

**M. Lalonde:** Selon nous, le Parlement fédéral peut effectuer ces changements à l'heure actuelle puisque cela ne change en

## [Text]

thing in the substance of the existing relationship. This is the view we have.

• 1635

**Mr. Lawrence:** All right.

You will forgive me if I hurry along here, because I have just got three or four questions and time is pressing.

There are no asterisks in the bill in relation to the civil rights questions. Are you saying that it is the view of the government that the basic human rights of this country can be guaranteed by unilateral action of the federal Parliament?

**Mr. Lalonde:** No, we are not saying that. I refer you to Clause 131 of Bill C-60 which clearly states that the proposed Canadian Charter of Rights and Freedoms will apply to the federal jurisdiction only until it is also approved by individual provinces, and it will not be entrenched until we have the endorsement of all the provinces.

**Mr. Lawrence:** All right.

**Mr. Lalonde:** So we are not saying that we can act upon it.

**Mr. Lawrence:** There are no asterisks in regard to the provisions regarding the Supreme Court.

**Mr. Lalonde:** Right.

**Mr. Lawrence:** Therefore are you saying that if, as and when the crunch comes—if I may put it that way—the federal Parliament can act exclusively in relation to the makeup of the Supreme Court, not necessarily from a technical point of view but from the point of view of what should be practically speaking, that the Federal Parliament can act unilaterally, practically speaking, in regard to the Supreme Court provisions?

**Mr. Lalonde:** The answer is yes, and I refer you, however, to Clause 133 of the proposed act which says:

133. In order that effect may be given as soon as may be to the provisions of division XI of Part 1 of this Act respecting the Supreme Court of Canada as being binding equally on the Parliament of Canada as on the legislature of all the provinces, as part of the Constitution of Canada, a declaration and direction with respect to those provisions, to the effect set out in subsection 131(2) but with such modifications as the circumstances require, shall be deemed to form part of this subsection as if set out herein.

**Mr. Lawrence:** May I draw your attention to something that was released on August 8 and just filed by you today: the pamphlet entitled *Constitution Reform—The Supreme Court of Canada* the English version, the Honourable Otto E. Lang, Minister of Justice for Canada, August 1978, page 2, the last paragraph—I am leaving out a few words here that are irrelevant at the moment—and I quote:

For all practical purposes the existence and independence of the Supreme Court . . .

and I jump a few words here because they relate about entrenchment of the Constitution:

## [Translation]

rien la nature de la relation déjà existante. C'est là notre opinion.

**M. Lawrence:** D'accord.

Vous m'excuserez si je me presse ici, mais j'ai trois ou quatre questions et le temps me manque.

Il n'y a aucune astérisque dans le projet de loi relativement à la question des droits de la personne. Affirmez-vous que le gouvernement est d'avis que les droits essentiels de la personne dans ce pays peuvent être garantis par une initiative unilatérale du Parlement fédéral?

**M. Lalonde:** Non, ce n'est pas ce que nous affirmons. Je vous renvoie à l'article 131 du projet de loi C-60 qui affirme clairement que la Charte canadienne des droits et libertés qu'on y propose ne s'appliquerait qu'aux domaines de juridiction fédérale, jusqu'à ce qu'elle soit également approuvée par les provinces, et qu'elle ne ferait pas partie de la Constitution, jusqu'à ce que nous ayons l'appui de toutes les provinces.

**M. Lawrence:** D'accord.

**M. Lalonde:** Alors, nous n'affirmons pas pouvoir prendre des mesures en ce sens.

**M. Lawrence:** Il n'y a aucune astérisque aux dispositions relatives à la Cour suprême.

**M. Lalonde:** C'est exact.

**M. Lawrence:** Conséquemment, affirmez-vous qu'au moment où des pressions s'exerceront, le cas échéant le parlement fédéral pourra agir unilatéralement en ce qui concerne la composition de la Cour suprême, non pas nécessairement d'un point de vue technique, mais plutôt de façon pratique, et que le Parlement fédéral pourra agir unilatéralement en ce qui concerne les dispositions portant sur la Cour suprême.

**M. Lalonde:** La réponse est affirmative, et je vous renvoie à l'article 133 du projet de loi où l'on affirme:

133. Afin d'assurer, dans les meilleurs délais, l'application des dispositions de la section 11 de la première partie relative à la Cour suprême du Canada, comme partie intégrante de la Constitution du Canada, au Parlement du Canada et, au même titre, au corps législatif de toutes les provinces, toute déclaration du Parlement prévue au paragraphe 131(2), avec cependant les modifications qui découlent des circonstances, est réputée faire partie du présent paragraphe.

**M. Lawrence:** Permettez-moi d'attirer votre attention sur un document qui a été publié le 8 août, et qui nous a tout juste été présenté aujourd'hui: il s'agit de «La réforme constitutionnelle—la Cour suprême du Canada», version anglaise, l'honorable Otto E. Lang, ministre de la justice du Canada, août 1978, page 2, au dernier paragraphe—je laisse tomber quelques mots ici qui ne sont pas pertinents pour l'instant—et je cite:

A toutes fins pratiques, l'existence et l'indépendance de la Cour suprême . . .

Et j'oublie quelques mots ici, car ils portent sur l'inclusion dans la Constitution:

*[Texte]*

For all practical purposes the existence and independence of the Supreme Court . . . is not subject to alteration by Parliament alone.

Is that not contradictory to what you are just telling me?

**Mr. Lalonde:** What it says is that the existence of the Supreme Court at the present time, even though it is not entrenched in the Constitution, is as secure although it is only a statute, as if it were entrenched in the Constitution. That is what we mean to say.

**Mr. Lawrence:** Well you are talking there about practically speaking. You are not talking about the bare bones legality of the question. You are dealing with the highest court of the land that has to deal with constitutional matters affecting the division . . .

**Mr. Lalonde:** May I ask Mr. Strayer to comment on this particular sentence because this is a Department of Justice document.

**Mr. B. L. Strayer (Assistant Deputy Minister of Justice):** Mr. Chairman, all that the sentence was intended to convey is that the Supreme Court now is provided for in the Supreme Court Act and it would be unthinkable, for all practical purposes, that Parliament would repeal the Supreme Court Act or change the position of the Supreme Court judges so as to make them less independent.

**Mr. Lawrence:** In other words, for Parliament to act unilaterally.

**Mr. Strayer:** Yes.

**Mr. Lawrence:** It would be unthinkable for all practical purposes.

**Mr. Strayer:** For Parliament to do away with the Supreme Court. That is really what it is talking about, and it contrasts that with the situation where the Court would be put into the Constitution and therefore not be amendable by Parliament alone.

**Mr. Lawrence:** All right, thank you.

**Mr. Lalonde:** If it were entrenched in the Constitution then Parliament could not act alone to amend it. That is what the sentence means.

**Mr. Lawrence:** Yes, I see. I am glad you explained it.

The last question then is in relation to the Second Chamber—I do not care what you call it—but because there are no asterisks in respect of the provisions in the act relating to the Second Chamber even though it is and has always traditionally been, supposedly, a repository of regional interests until now, and the intention of all of us perhaps would be to help make it even more so in the future, again, you are saying that the Parliament of Canada—because of you have set a deadline.

Even though you are now talking about flexibility, you have set a deadline. You have issued this threat, there is this axe over everybody's head about unilateral action by your government at the moment. Are you really saying that in a matter as important as that, concerning the very basics of the legislative

*[Traduction]*

A toutes fins pratiques, l'existence et l'indépendance de la Cour suprême . . . ne sont pas assujetties à modifications par le seul parlement.

Cela ne contredit-il pas ce que vous venez tout juste de me dire?

**M. Lalonde:** Ce document affirme que l'existence de la Cour suprême, à l'heure actuelle, quoiqu'elle ne soit pas consacrée par la Constitution, est aussi sûre, même s'il ne s'agit pas d'un statut, que si elle était consacrée par la Constitution. C'est ce que nous voulions dire.

**M. Lawrence:** Eh bien, vous parlez ici en termes pratiques. Vous ne parlez pas de la nature juridique même de la question. Vous avez affaire ici au plus haut tribunal de ce pays, qui doit traiter des questions constitutionnelles relativement à la division . . .

**M. Lalonde:** Puis-je demander à M. Strayer de nous parler de cette phrase particulière, puisqu'il s'agit d'un document du ministère de la Justice.

**M. B. L. Strayer (Sous-ministre adjoint de la Justice):** Monsieur le président, cette phrase aurait pour seul but d'affirmer que l'existence de la Cour suprême est maintenant prévue dans la Loi sur la Cour suprême et qu'à toutes fins pratiques, il serait impensable que le Parlement abroge la Loi sur la Cour suprême ou modifie le statut des juges de la Cour suprême de façon à les rendre moins indépendants.

**M. Lawrence:** Autrement dit, le Parlement ne pourrait agir unilatéralement.

**M. Strayer:** En effet.

**M. Lawrence:** A toutes fins pratiques, cela serait impensable.

**M. Strayer:** Le Parlement ne pourrait éliminer la Cour suprême. C'est vraiment ce qu'on dit en établissant la comparaison avec la situation où la Cour serait consacrée par la Constitution et, conséquemment, ne pourrait être modifiée par le seul parlement.

**M. Lawrence:** D'accord. Merci.

**M. Lalonde:** Si cela était entériné dans la Constitution, alors le Parlement ne pourrait agir seul pour y apporter des modifications. C'est là la signification de cette phrase.

**M. Lawrence:** Oui, je vois. Je suis heureux que vous l'ayiez expliqué.

La deuxième question porte sur la deuxième chambre—peu importe le nom que vous lui donnez—Il n'y a aucun astérisque relativement aux dispositions du projet de loi portant sur la deuxième chambre, même s'il s'agit, comme l'a toujours voulu la tradition, d'un organe représentatif des intérêts régionaux. Peut-être que nous aimerions tous faire en sorte que cette tradition soit renforcée à l'avenir; mais vous parliez de date limite.

Même si vous parlez maintenant de souplesse, vous avez fixé une date limite. Vous avez fait cette menace; cette épée suspendue au-dessus de toutes les têtes nous menace d'une action unilatérale de la part de votre gouvernement. Affirmez-vous vraiment que, pour une question aussi importante que



## [Text]

system in this country, the Parliament of Canada, again, should act, practically speaking, unilaterally?

**Mr. Lalonde:** We have not said that we should act unilaterally. We have said that Parliament has the right to act unilaterally, but we will do everything we can to act with the support and assent of all the provinces. That is what we have said—including the provisions on the Senate.

**Mr. Lawrence:** Your position is ridiculous.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lawrence.

Senator Forsey.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, I would like to put some questions on this specific matter of the position of the Queen, the Governor General, and I hope at some stage before the proceedings end, the Cabinet.

First of all, I want to ask again—I want to be quite sure that I have got what the Minister said correctly. Are the provisions of Clauses 30 and 42 to 48 intended to make any change in the present position with regard to the Queen and the Governor General or are they not?

**Mr. Lalonde:** Will you repeat the clauses Senator? I missed the numbers.

**Senator Forsey:** Clause 30 and Clauses 42 to 48. These are the ones which seem to me to be dealing with the position of the Queen and the Governor General, and I want to know plainly whether they are intended to make any change in the present position or whether they are not.

**Mr. Lalonde:** The clauses in the bill at the present time try to represent the existing situation. No change in substance is intended in the role or responsibility of the Governor General or of the monarchy. That is the intention.

**Senator Forsey:** Then why have you changed the words? If the thing is there now and it is working satisfactorily now, why have you fiddled around with the words?

**Mr. Lalonde:** You have the words in 1867, which represent the reality of 1867, but the reality has evolved a lot since 1867.

**Senator Forsey:** The reality is there already. You say this, that we have evolved, the situation has evolved and it has evolved with the present wording. What is the necessity of making the change? Why have you got to say, for example, the Parliament of Canada shall consist of the Governor General? Why have you got to say that the executive government shall be vested in the Governor General? Why are you separating executive government and executive authority? Why are you saying that the Governor General shall exercise when the letters patent merely empower him to exercise. You are trying to make this thing, it seems to me, perfectly rigid.

**Mr. Lalonde:** Right.

**Senator Forsey:** Why are you putting the command-in-chief in a separate clause? What is the reason for all these things?

## [Translation]

celle-là, touchant la base même du système législatif de ce pays, le parlement du Canada devrait agir, une fois de plus, de façon unilatérale?

**M. Lalonde:** Nous n'avons pas affirmé que nous devions agir unilatéralement. Nous avons dit que le Parlement avait le droit d'agir unilatéralement, mais nous ferons tout notre possible pour agir avec l'appui et le consentement de toutes les provinces. C'est ce que nous avons dit—y compris les dispositions portant sur le Sénat.

**M. Lawrence:** Votre position est ridicule.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Lawrence.

Sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Monsieur le président, j'aimerais poser quelques questions sur la position<sup>12</sup> de la reine, du gouverneur-général et, je l'espère, du cabinet, si j'en ai le temps.

D'abord, je veux le demander une fois de plus, je désire être certain d'avoir bien compris ce qu'a dit le ministre. Les dispositions des articles 30 et 42 à 48 visent-elles à modifier, de quelque façon que ce soit, le rôle actuel de la reine et du gouverneur-général, oui ou non?

**M. Lalonde:** Voulez-vous répéter les numéros d'articles, sénateur, je ne les ai pas entendus.

**Le sénateur Forsey:** Les articles 30 et 42 à 48. Il s'agit des articles qui me semblent traiter du rôle de la reine et du gouverneur-général; j'aimerais savoir clairement si ces articles visent à effectuer un changement quelconque à la situation actuelle oui ou non?

**M. Lalonde:** A l'heure actuelle, les articles du projet de loi tentent de reproduire la situation existante. Aucun changement essentiel n'est prévu quant au rôle ou à la responsabilité du gouverneur-général ou de la monarchie. C'est là le but visé.

**Le sénateur Forsey:** Alors pourquoi avez-vous changé les mots? Si cette situation existe actuellement et qu'elle est satisfaisante, pourquoi avez-vous joué avec les mots?

**M. Lalonde:** Vous avez les mots de 1867 qui représentent la réalité de 1867, mais la réalité a beaucoup évolué depuis 1867.

**Le sénateur Forsey:** La réalité existe déjà. Vous affirmez que nous avons évolué, puisque la situation a évolué et que cela s'est fait avec le libellé actuel. Pourquoi est-il nécessaire d'effectuer ce changement? Par exemple, pourquoi devez-vous dire que le Parlement du Canada comprend un gouverneur général? Pourquoi devez-vous préciser que le gouverneur général détient le pouvoir exécutif? Pourquoi faites-vous une distinction entre pouvoir exécutif et autorité exécutive? Pourquoi affirmez-vous que le gouverneur-général détient le pouvoir exécutif alors que les lettres patentes l'autorisent simplement à exercer ce pouvoir. Il me semble que vous essayez de rendre tout le système très rigide.

**M. Lalonde:** C'est exact.

**Le sénateur Forsey:** Pourquoi avez-vous rédigé un article distinct pour le commandement en chef des forces canadiennes. Qu'est-ce qui justifie tous ces changements?

## [Texte]

**Mr. Lalonde:** The attempt here has been a general attempt to formalize what is the existing situation at the present time and what are the existing powers of the Governor General under the letters patent and to provide for them in the statute. It is an attempt to represent the existing reality that is nowhere in any statute what is at the present time in letters patent or in statutes like the Governor General's Act.

**Senator Forsey:** And make it much more difficult to change if in future we decide that we want to make some change in the specifics. Of course, I recognize that under the proposals a moribund government could introduce in the last days of a particular parliament a proposal to change the whole thing and make us a unicameral republican federation and pass it through in 60 days—whatever the Upper House said. But this still does not dispose of the particular problem of why on earth you have to excite all sorts of unease in a great many people—and not all fools, by any means, either—by changing all sorts of things, turning them around this way.

• 1645

The things that are now in the letters patent could be quite easily changed into a statutory form, indeed, into a constitutional form, where it would be much harder to change if you want to change them—except by this very dubious business of pushing something through the Upper House within 60 days.

**Mr. Lalonde:** The intention is certainly not to create or excite uneasiness, Senator, and I am sorry if some has been raised. This is why I made a clear statement this afternoon to try and answer this uneasiness.

The attempt and the objective is indeed to formalize, in our Constitution, the role of the Governor General, the role of the monarchy, and to try and describe what the situation is at the present time. The objective is not to change the situation. As far as making it harder to modify in the future I must say that I do not follow you in that respect. I cannot understand why you would say it would be harder in the future to modify.

**Senator Forsey:** But surely the letters patent can be changed quite easily by the Crown on the advice of her Canadian ministers.

**Mr. Lalonde:** That is right.

**Senator Forsey:** But a statute, a constitutional revision, is much more difficult to change—or ought to be.

**Mr. Lalonde:** Ought to be. It would have to go through Parliament rather than being just a matter of an advice from the ministers to the Queen. In a sense, it is a better protection, if you wish, in the sense that statutory powers will be recognized. It would be, you said, in that sense harder to change them, and I agree with you.

**Senator Forsey:** Clause 48.(2) says that nothing in this act precludes the Queen from exercising any powers if she is in the

## [Traduction]

**M. Lalonde:** Nous avons tenté ici d'officialiser la situation déjà existante et d'inclure dans la loi les pouvoirs déjà accordés au gouverneur général en vertu des lettres patentes. Il s'agit d'une tentative de refléter la réalité actuelle qui n'existe dans aucun statut pour l'instant; nous avons essayé d'officialiser, en l'entérinant dans la loi, ce qui pour l'instant est contenu dans des lettres patentes ou dans des textes tels que la Loi sur le gouverneur-général.

**Le sénateur Forsey:** Et de rendre ces textes beaucoup plus difficiles à modifier si, à l'avenir, nous décidions de modifier les détails. Évidemment, je reconnais qu'en vertu de ces propositions, un gouvernement moribond pourrait présenter au cours des derniers jours d'une législature particulière une proposition visant à modifier toute l'affaire afin d'établir une fédération républicaine monocalamériste en faisant adopter la proposition en 60 jours, quoiqu'en dise la Chambre haute. Mais cela ne répond toujours pas à ma question; pourquoi, d'ailleurs, voulez-vous susciter toutes sortes de malaises chez un grand nombre de gens, qui ne sont pas tous des sots, loin de là, en changeant toutes sortes de choses, et en les présentant de cette façon.

Le contenu actuel des lettres patentes pourrait très facilement être inscrit dans une loi, ce qui serait alors beaucoup plus difficile à modifier, sauf par cette méthode plutôt douteuse consistant à forcer la Chambre Haute à agir en 60 jours.

**M. Lalonde:** Notre intention n'est certainement pas de créer ou de susciter un malaise, monsieur le sénateur, et je suis désolé si cela a pu se produire. C'est pourquoi j'ai fait une déclaration précise cet après-midi afin de tenter de dissiper ce malaise.

Le but de notre tentative est en fait d'officialiser, dans notre Constitution, le rôle du gouverneur général, le rôle de la monarchie, et de tenter de décrire la situation actuelle. Le but n'est pas de changer la situation. Quand vous dites que ces lois seraient plus difficiles à modifier à l'avenir, je dois dire que je ne suis pas d'accord. Je ne peux comprendre pourquoi vous affirmez qu'il serait difficile à l'avenir d'apporter des modifications.

**Le sénateur Forsey:** Les lettres patentes peuvent être modifiées assez facilement par la Couronne, sur le conseil de ses ministres canadiens.

**M. Lalonde:** C'est exact.

**Le sénateur Forsey:** Mais la modification d'une loi ou d'une constitution est beaucoup plus difficile à effectuer, ou ça devrait l'être.

**M. Lalonde:** Ça devrait l'être. Il faudra alors soumettre la question au Parlement plutôt que de la régler sur le simple conseil des ministres à la Reine. D'une certaine façon, c'est une meilleure protection, si vous voulez, en ce sens que les pouvoirs statutaires seraient reconnus. Comme vous l'avez dit, en ce sens, il serait plus difficile de les modifier, et je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Forsey:** A l'article 48(2), on affirme que rien dans la présente loi ne peut porter atteinte aux droits qu'a la

*[Text]*

country, but she would be able to do so only by permission of the Governor General, would she not?

**Mr. Lalonde:** Let me go into that technical aspect with the advisers in that respect. It would be as at the present time: on the advice of the ministers, her first minister, the Cabinet, and not the Governor General.

**Senator Forsey:** No, no, wait a minute now. The Governor General you are proposing is a totally new office, as you recognize, by putting in transitional provisions about the Governor General.

The clause on the Governor General does not say, as in various other Commonwealth constitutions, that the powers of the Crown may be exercised either by the sovereign in person or by the Governor General. It says the Governor General shall exercise. It is a quite different situation—“shall exercise”.

**Mr. Lalonde:** Yes, but it is similar, if I am not mistaken, to what we have in Australia at the present time.

**Senator Forsey:** I would like to see the Australian act.

**Mr. Lalonde:** Yes, I will be quite happy. We may well make a reference to it in the documents we are preparing at the present time.

**Senator Forsey:** It is not what you have in the New Zealand act.

**Mr. Lalonde:** No.

**Senator Forsey:** It is not what you had in the South African Status of the Union Act of 1934.

**Mr. Lalonde:** No. But the Australian act has a provision, if I am not mistaken, along those lines at the present time.

If you will, look at Clause 48.(2), page 17 at the bottom:

For greater certainty, nothing in this Act respecting the Governor General of Canada or the office of Governor General shall be construed as precluding the Queen, on the advice of the Council of State of Canada, from exercising while in Canada any of the powers . . .

and so on. Therefore, the advice would be from the ministers while the Queen is in Canada, as at the present time.

**Senator Forsey:** But the power would have to be exercised, technically in law, by the Governor General. It says “he shall exercise”. It is not “he may exercise”, but “he shall exercise”. The Queen could not, under this, exercise any of her powers while she is here except with the formal permission of the Governor General on the advice of the Council of State.

**Mr. Lalonde:** I refer you again, Senator, to Clause 48.(2), which says:

For greater certainty, nothing in this Act respecting the Governor General of Canada or the office of Governor General shall be construed as precluding the Queen . . .

Certainly the Governor General would have no power to intervene in a case like this. The text quite clearly states that,

*[Translation]*

Reine d'exercer tous les pouvoirs si elle se trouve au Canada, mais elle ne pourrait le faire qu'avec la permission du gouverneur général, n'est-ce-pas?

**M. Lalonde:** Permettez-moi d'aborder cet aspect technique avec les conseillers qui s'y connaissent. La situation serait la même qu'actuellement: sur l'avis des ministres, de son premier ministre, du cabinet et non du gouverneur général.

**Le sénateur Forsey:** Non, non, attendez un instant maintenant. Le gouverneur général dont vous parlez constitue un tout nouveau poste, comme vous le reconnaissez vous-même, en prévoyant des dispositions transitoires à propos du gouverneur général.

L'article sur le gouverneur général ne prévoit pas, comme c'est le cas dans différentes autres constitutions du Commonwealth, que le pouvoir de la Couronne peut être exercé, soit par le Souverain en personne, soit par le gouverneur général. On affirme que le gouverneur général détient le pouvoir. Il s'agit d'une situation assez différente . . . «détient le pouvoir».

**M. Lalonde:** Oui, mais si je ne m'abuse, c'est ce qui existe en Australie à l'heure actuelle.

**Le sénateur Forsey:** J'aimerais bien voir la loi australienne.

**M. Lalonde:** Oui, avec grand plaisir. Nous y ferons peut-être allusion dans les documents que nous préparons présentement.

**Le sénateur Forsey:** Ce n'est pas ce que l'on retrouve dans la loi de la Nouvelle-Zélande.

**M. Lalonde:** Non.

**Le sénateur Forsey:** Ce n'est pas ce que l'on retrouve dans Status of the Union Act de 1934 en Afrique du Sud.

**M. Lalonde:** Non. Mais si je ne m'abuse, la loi australienne contient actuellement une disposition allant dans le même sens.

Si vous le voulez bien, regardez l'article 48.(2), au bas de la page 17.

Aucune disposition de la présente loi relative au gouverneur général du Canada ou à ses fonctions ne porte atteinte aux droits qu'a la Reine d'exercer, au Canada, sur l'avis du Conseil d'État du Canada, les pouvoirs . . .

Etc. Conséquemment, l'avis proviendrait des ministres, pendant que la Reine est au Canada, comme c'est le cas actuellement.

**Le sénateur Forsey:** Mais le pouvoir devrait être exercé, techniquement et en droit, par le gouverneur général. On affirme qu'il «détient les pouvoirs». On ne dit pas «il peut détenir les pouvoirs» mais bien «il détient les pouvoirs». En vertu de cette disposition, la Reine ne pourrait exercer aucun de ses pouvoirs pendant qu'elle est ici, sauf avec la permission officielle du gouverneur général, sur l'avis du Conseil d'État.

**M. Lalonde:** Monsieur le sénateur, je vous renvoie une fois de plus à l'article 48.(2) où l'on affirme:

Aucune disposition de la présente loi relative au gouverneur général du Canada ou à ses fonctions ne porte atteinte aux droits qu'a la Reine . . .

Il est certain que le gouverneur général n'aurait aucun pouvoir d'intervention dans un tel cas. Le texte établit assez clairement



## [Texte]

notwithstanding anything else concerning the Governor General, the Queen has those powers upon the advice of her ministers while she is in Canada. I submit that this is clear.

• 1650

**Senator Roblin:** The word is "preclude". It does not say "she shall", it says "preclude".

**Mr. Lalonde:** Yes, but . . .

**Senator Roblin:** It makes it optional.

**Mr. Lalonde:** Even now, when the Queen is acting, she is always acting on the advice of her ministers, whether in England or here.

**Senator Roblin:** But you add up "shall" and "preclude" and you get the situation Senator Forsey is talking about.

**Mr. Lalonde:** No.

**Senator Forsey:** I think we have probably thrashed that one about as far as we can go at the moment, but . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Your time is up Senator Forsey. You may make a last comment.

**Senator Forsey:** Very well. I have got one last comment. Where is there any provision in this bill for assent, as far as the giving of assent? As far as I can make out, Section 56 of the British North America Act totally disappears.

**Mr. Lalonde:** Yes.

**Senator Forsey:** And there is, therefore, as far as I can make out, except very incidentally in the clauses on the upper house, no provision for assent, and there is no provision for provincial assent either because the part of Section 56 applying to the provinces is not to be preserved, as I understand it, only the part dealing with the reservation and disallowance of provincial acts is to be more or less preserved *pro tem*.

**Mr. Lalonde:** May I ask Dr. Strayer to comment on this one, please?

**Dr. Strayer:** With respect to Section 55 of the BNA Act which does deal with assent, you are quite correct, Senator, that this is not reproduced in the new bill. Section 55 is seen as being connected with Sections 56 and 57 which had to do with the process of bills being assented to by the Governor General of Canada and sent to London for reservation or disallowance. It had to do with the Governor General's reserving his assent and bills being sent to London for the possibility that the assent would or would not be given by the Queen acting on the advice of her British ministers. So 55, 56 and 57 were directed to a situation which it is not contemplated will continue. Disallowance and reservation of federal legislation disappeared by agreement about 50 years ago.

As far as the new bill is concerned there is no specific section dealing with assent by the Governor General as such, although there are two comments that should be made on that.

## [Traduction]

que, nonobstant toute autre disposition relative au gouverneur général, la Reine détient ses pouvoirs sur l'avis des ministres pendant qu'elle est au Canada. A mon avis, cela est clair.

**Le sénateur Roblin:** L'expression utilisée est «ne porte atteinte». On ne dit pas «elle exercera», on dit «ne porte atteinte».

**M. Lalonde:** Oui, mais . . .

**Le sénateur Roblin:** On laisse ainsi un choix.

**M. Lalonde:** Même actuellement, lorsque la Reine exerce ses pouvoirs, elle agit toujours sur l'avis de ses ministres, que ce soit en Angleterre ou ici.

**Le sénateur Roblin:** Mais avec les deux expressions «exerce» et «ne porte atteinte», on se trouve dans la situation dont parle le sénateur Forsey.

**M. Lalonde:** Non.

**Le sénateur Forsey:** Je pense que nous avons peut-être parlé de cette question pour le moment, mais . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Votre temps est écoulé, sénateur Forsey. Vous pouvez encore faire un dernier commentaire.

**Le sénateur Forsey:** Parfait, j'en ai justement un. Quelles dispositions du projet de loi traitent de la sanction à donner? Si je comprends bien, l'article 56 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique disparaît complètement.

**M. Lalonde:** En effet.

**Le sénateur Forsey:** Et par conséquent, il n'existe aucune disposition relative à la sanction, sauf peut-être simplement dans les articles traitant de la Chambre Haute. Il n'y a pas non plus de dispositions relatives à la sanction des lois provinciales, car la partie de l'article 56 qui s'applique aux provinces ne sera pas préservée; si j'ai bien compris, on ne gardera intacte que la partie qui traite des réserves et du désaveu des lois provinciales.

**M. Lalonde:** Puis-je demander à M. Strayer de donner son avis à ce sujet, s'il vous plaît?

**M. Strayer:** En ce qui concerne l'article 55 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui traite de la sanction, vous avez tout à fait raison, sénateur, de dire qu'il n'apparaît pas dans le nouveau projet de loi. On considère que l'article 55 est lié aux articles 56 et 57 qui traitent de la procédure à suivre pour obtenir la sanction des projets de loi par le Gouverneur général du Canada et pour les envoyer ensuite à Londres afin que la Reine puisse les réserver ou les désavouer. Il y est question du cas où le Gouverneur général veut réserver sa sanction et de l'envoi des projets de loi à Londres où la Reine peut les sanctionner ou non, sur l'avis de ses ministres britanniques. Les articles 55, 56 et 57 traitaient donc d'une procédure que nous ne prévoyons pas conserver. En vertu d'une entente conclue il y a une cinquantaine d'années, le désaveu et la réserve des lois fédérales sont disparus.

En ce qui concerne le nouveau projet de loi, il n'y a pas d'article précis qui traite de la sanction donnée par le Gouverneur général comme telle bien qu'il y ait deux choses à

*[Text]*

One, because the Parliament of Canada is described as being composed of the Governor General and the two houses, it is implicit in it that the Governor General is a part of the process and, therefore, he must assent as well, and the same would follow with respect to the provinces where the provincial legislature is stated to be made up of the Lieutenant Governor and the legislative assembly. There is, however, at least one reference to bills being referred to the Governor General for assent which I suggest indicates the intention, that is Section 67 which deals with . . .

**Senator Forsey:** I mentioned that.

**Dr. Strayer:** . . . the situation where there is a suspensive veto on the House of the Federation and there it does refer specifically to bills being referred to the Governor General at a certain point for assent.

**Senator Forsey:** I merely comment that most of that answer is totally irrelevant to the question that I asked. We all know that the provisions dealing with reservation and disallowance of dominion bills are obsolete and all right, you cut those out, but assent is not obsolete. Why on earth do you want to cut out assent, either for the provinces or for the dominion?

**Senator Hicks:** Is it not implicit though in the description of Parliament contained in Clause 56?

**Senator Forsey:** But why do you not put it in explicitly? We are being told that we ought to have everything down in black and white and we must not leave anything out. It must be all down in black and white, so school children can understand it, as of course they would with such ease in Clause 125, Clause 131, for example, but when it comes to a simple matter like assent, there is absolutely no specific provision for it, it is deliberately repealed.

**Mr. Lalonde:** Senator, if it is the view of the Committee that this aspect should be in for very good and valid reasons then obviously this is a matter that the Committee will, we are sure, want to consider and the government would be quite happy to hear the views of the Committee.

**Senator Forsey:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Forsey. We do not have time for another questioner, if we are going to adjourn. I do not know whether you want to leave the other questions until tomorrow or whether you want . . .

• 1655

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, I have one brief question, please. It certainly will not take five minutes. Do you have somebody else on your list?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, yes, there are quite a few others in the room.

**Mr. Breau:** Oh, I am sorry.

**Mr. Hnatyshyn:** I will be glad to start off tomorrow if the Minister is going to be here tomorrow.

**Mr. Lalonde:** And the day after.

*[Translation]*

mentionner à ce propos. Premièrement, puisqu'on décrit le Parlement du Canada comme étant composé du Gouverneur général et des deux Chambres, il est dit ainsi implicitement que le Gouverneur général participe à la procédure et qu'il doit par conséquent donner sa sanction, et il en ira de même dans le cas des provinces, car l'on décrit un Parlement provincial comme étant constitué du lieutenant-gouverneur et de l'Assemblée législative. Il est cependant fait mention au moins une fois de projets de loi présentés au Gouverneur général pour qu'il les sanctionne, ce qui montre que nous en avons bien l'intention, et il s'agit de l'article 67 qui traite du . . .

**Le sénateur Forsey:** Je l'ai mentionné.

**M. Strayer:** . . . cas où la Chambre des fédérations oppose un veto suspensif et il est question spécifiquement de projets de loi présentés au Gouverneur général à un moment donné pour qu'il les sanctionne.

**Le sénateur Forsey:** Je veux simplement dire que la plus grande partie de cette réponse n'a absolument rien à voir avec la question que j'ai posée. Nous savons tous que les dispositions traitant de la réserve et du désaveu des projets de loi fédéraux sont tombées en désuétude et vous pouvez très bien les supprimer, mais la sanction n'est pas chose désuète. Pourquoi donc voudriez-vous supprimer la sanction, qu'il s'agisse des lois provinciales ou des lois fédérales?

**Le sénateur Hicks:** N'est-ce pas cependant implicite dans la description du Parlement contenue dans l'article 56?

**Le sénateur Forsey:** Mais pourquoi ne pas l'indiquer explicitement? On nous dit que tout doit être écrit noir sur blanc et qu'il ne faut rien laisser de côté. Tout doit être écrit noir sur blanc afin que les écoliers puissent comprendre, comme il leur serait bien sûr facile de comprendre les articles 125 et 131, par exemple, mais dans le cas d'une question aussi simple que la sanction, il n'existe absolument aucune disposition spécifique, on supprime le tout délibérément.

**M. Lalonde:** Monsieur le sénateur, si les membres du Comité voient de très bonnes raisons d'inclure cet aspect, il est évident que le comité ne manquera pas d'étudier cette question et le gouvernement sera enchanté d'écouter son avis.

**Le sénateur Forsey:** Je vous remercie beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Forsey. Nous n'avons pas le temps de donner la parole à un autre membre du Comité, si nous voulons terminer à l'heure prévue. Voulez-vous réserver vos autres questions jusqu'à demain ou plutôt . . .

**M. Breau:** Monsieur le président, j'aurais une brève question à poser, si vous le permettez. Je ne prendrai certainement pas plus de cinq minutes. Avez-vous un autre nom sur votre liste?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, en fait, il y a plusieurs autres noms sur ma liste.

**M. Breau:** Je suis désolé.

**M. Hnatyshyn:** Je serai très heureux de garder mes questions pour demain si le ministre doit être présent.

**M. Lalonde:** Le jour suivant également.

[Texte]

**Mr. Hnatyshyn:** That is right.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Add my name to the list.

**Mr. Hnatyshyn:** How about talking about the deadline tomorrow?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting is at 9.30 o'clock in the morning; we agreed on that. And the steering committee will meet in the room next door.

**An hon. Member:** The steering committee or the whole Committee?

**An hon. Member:** No, no, the whole Committee, 9.30 o'clock.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting is adjourned until tomorrow morning at 9.30 o'clock.

[Traduction]

**M. Hnatyshyn:** C'est très bien.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je vous demanderai de bien vouloir ajouter mon nom à votre liste.

**M. Hnatyshyn:** Pourrions-nous fixer nos heures de séances de demain?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La réunion débutera à 9 h 30 demain matin, comme c'est déjà convenu. Le comité directeur se réunira dans la pièce voisine.

**Une voix:** Le comité directeur ou le comité plénier?

**Une voix:** Non, le comité plénier se réunit à 9 h 30.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le comité suspend ses travaux jusqu'à demain matin à 9 h 30.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Dr. B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister of Justice.

D<sup>r</sup> B. L. Strayer, sous-ministre adjoint de la Justice.



SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Wednesday, August 16, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mercredi 16 août 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

4 2 *Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

## Constitution of Canada

## Constitution du Canada

APPEARING:

The Honourable Marc Lalonde,  
Minister of State for  
Federal-Provincial Relations

COMPARAÎT:

L'honorable Marc Lalonde,  
Ministre d'État chargé  
des Relations fédérales-provinciales

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Grosart
Buckwold	Hicks
Flynn	Lafond
Forsey	Lang

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Beatty	Dawson
Blaker	Gauthier
Breau	(Ottawa-Vanier)
Broadbent	Gauthier
Bussières	(Roberval)
Caccia	Goodale

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Langlois	Smith
McIlraith	(Colchester)
Neiman	van Roggen—(15)
Roblin	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Guay	Lawrence
Hnatyshyn	Lee
Howie	MacDonald (Miss)
Lachance	(Kingston and the Islands)
La Salle	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 16, 1978

(4)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:41 o'clock a.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lamontagne, Lang, Langlois, McLraith, Neiman, Roblin, Smith (Colchester) and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Argue, Beaubien and Fournier (de Lanaudière).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Blaker, Breau, Broadbent, Bussièrès, Caccia, Dawson, Gauthier (Ottawa-Vanier), Gauthier (Roberval), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, Miss MacDonald (Kingston and the Islands), Messrs. MacGuigan and Whittaker.

*Appearing:* The Honourable Marc Lalonde, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals (See *Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

The Committee agreed to hear evidence from the witnesses as listed in the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure with the following changes:

Tuesday, August 22:

2:00 p.m.: Mr. A. McCallum, Northwest Territories;

8:00 p.m.: Dr. D. Elliot, Yukon Territorial Government;

Wednesday, August 23:

9:30 a.m.: Professor W. R. Lederman;

2:00 p.m.: National Indian Brotherhood;

3:30 p.m.: Native Council of Canada;

Thursday, August 24:

9:30 a.m.: Honourable Otto E. Lang Minister of Justice,

and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to arrange times of appearances and witnesses as may be most convenient to the witnesses and the Committee.

The Minister answered questions.

At 12:02 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 AOÛT 1978

(4)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 41 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lamontagne, Lang, Langlois, McLraith, Neiman, Roblin, Smith (Colchester) et van Roggen.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Argue, Beaubien et Fournier (de Lanaudière).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Blaker, Breau, Broadbent, Bussièrès, Caccia, Dawson, Gauthier (Ottawa-Vanier), Gauthier (Roberval), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, M<sup>lle</sup> MacDonald (Kingston et les Îles), MM. MacGuigan et Whittaker.

*Comparait:* L'honorable Marc Lalonde, ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles (*Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1*).

Le Comité convient d'entendre les témoins dans l'ordre figurant au premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure, en effectuant les modifications suivantes:

Le mardi 22 août:

14 heures: M. A. McCallum, Territoires du Nord-Ouest;

20 heures: M. D. Elliot, Gouvernement du Territoire du Yukon;

Le mercredi 23 août:

9 h 30: M. W. R. Lederman;

14 heures: Fraternité nationale des Indiens du Canada;

15 h 30: Conseil des autochtones du Canada;

Le jeudi 24 août:

9 h 30: L'honorable Otto E. Lang, ministre de la Justice,

et que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à établir l'horaire des séances et l'ordre de comparution des témoins de la manière qui conviendra le mieux aux témoins et au Comité.

Le ministre répond aux questions.

A 12 h 02 le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

*Le coggreffier du Comité*

G. A. Birch

*Joint Clerk of the Committee*



## AFTERNOON SITTING (5)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:05 o'clock p.m., the Joint Chairman, Honourable Senator Lamontagne, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*) and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Argue, Beaubien, Denis and Fournier (*de Lanaudière*).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Blaker, Breau, Broadbent, Bussières, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. MacGuigan and Whittaker.

*Other members present:* Messrs. Collenette, Prud'homme and Richardson.

*Appearing:* The Honourable Marc Lalonde, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

*Witness:* Mr. B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister of Justice.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

The Minister assisted by the witness answered questions.

At 4:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to 9:30 o'clock a.m., Thursday, August 17, 1978 to the call of the Chair.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (5)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui   14 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Flynn, Forsey, Grosart, Hicks, Lafond, Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*) et van Roggen.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Argue, Beaubien, Denis et Fournier (*de Lanaud re*).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Blaker, Breau, Broadbent, Bussières, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lachance, La Salle, Lawrence, Lee, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les  les*), MM. MacGuigan et Whittaker.

*Autres députés présents:* MM. Collenette, Prud'homme et Richardson.

*Compare t:* L'honorable Marc Lalonde, ministre d'état chargé des relations fédérales-provinciales.

*Témoin:* M. B. L. Strayer, sous-ministre adjoint de la Justice.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles (*Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 15 août 1978, fascicule no 1*).

Le ministre répond aux questions avec l'aide du témoin.

A 16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 17 août 1978   9 h 30 sur convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Patrick Savoie

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, August 16, 1978

• 0944

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order. We have a quorum for the discussion of business and I would like to begin with a discussion of our business. I hope we will not hold up the witnesses too long.

The steering committee held a meeting last night after our afternoon session. To our disappointment we have not received any additional proposals for witnesses, but I think we do realize that at least one subject needs to be ventilated and so we do have a proposal on that. I think there may have been some confusion yesterday, judging from some of the remarks made, as to who the witnesses were intended to be. The longer list of professorial and other names that you received was not intended to be the oral witnesses: those were people who were being invited to submit written briefs. The list of witnesses is the short list with dates, which you have all received. It is quite a short list. There is only one academic on the list, the others are various groups such as the Ontario Advisory Committee, the Canada West Foundation and so on, which we felt would be very valuable to the Committee. So the steering committee feels that it should ask you to approve all of the witnesses we have initially proposed to you for hearing. In addition to that we would hear other witnesses from time to time who commend themselves to the Committee.

• 0945

In particular we would like to suggest to you that we hear Professor Lederman next week who has already spoken before the Senate Committee and for that reason we are sure will ventilate the question which many of you wish to have discussed such as the legality or propriety—whatever the appropriate word is—of the federal proposals and especially the question as to whether the federal Government can take unilateral action on things. There was considerable interest expressed on that question yesterday morning and we know that Professor Lederman will deal specifically with that question because he did so before the Senate.

We also tried to get Dr. Corry, but he will not be available. He was travelling and so we cannot make a commitment with him at the present time.

So our proposal is that we add Professor Lederman to the list of witnesses for next week. We would also ask you to confirm the other witnesses who we have proposed, not with the intention that this be an exclusive list, but at least to go this far so that we can make these plans with the various groups we have proposed.

In addition to that, the Ontario Advisory Committee on Confederation would have some difficulty, I think, in meeting with us on Tuesday on the new schedule in the afternoon and evening. I would like to ask you to give us the discretion, if it is necessary, to meet on that Tuesday—which is not next Tues-

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 16 août 1978

[Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons le quorum nécessaire à la discussion et j'aimerais donc que nous commençons maintenant. J'espère que nous ne retarderons pas trop les témoins.

Le comité directeur s'est réuni hier soir, après la séance d'après-midi. À notre grande déception, nous n'avons pas reçu d'autres suggestions pour ce qui est des témoins, mais nous nous rendons certainement compte qu'un sujet au moins doit être un peu mieux fouillé; nous avons donc reçu une proposition à ce sujet. Si j'en juge d'après les remarques qui ont été faites, j'ai l'impression qu'hier on n'a pas très bien compris quels devaient être les témoins. La longue liste de professeurs et autres que vous avez reçue n'est pas celle des témoins cités à comparaître, seulement celle des gens desquels nous allons solliciter un mémoire. La liste des témoins est la plus courte qui comporte également des dates. Elle n'est pas longue du tout et vous l'avez tous reçue. Sur cette liste, il n'y a qu'un seul professeur, les autres étant des organismes comme le Comité consultatif de l'Ontario, la Fondation de l'Ouest du Canada, etc. Nous avons cru qu'il serait des plus intéressant d'entendre ces gens-là. Le comité directeur vous demande donc d'approuver la liste de témoins que nous vous avons originalement proposée. En plus, nous aimerions entendre d'autres témoins qui seraient remarqués par le Comité.

Nous aimerions en particulier vous suggérer le nom du professeur Lederman qui pourrait comparaître la semaine prochaine. Celui-ci a déjà comparu devant le Comité du Sénat. Nous sommes donc certains qu'il pourra épuiser la question que plusieurs d'entre vous ont soulevée hier, à savoir la constitutionnalité des propositions fédérales et aussi le droit qu'aurait ou que n'aurait pas le gouvernement fédéral de prendre ainsi des mesures unilatéralement. Hier matin, on a montré énormément d'intérêt pour ce sujet, et nous savons pertinemment que le professeur Lederman en discutera puisqu'il a fait la même chose devant le Sénat.

Nous avons également essayé d'inviter M. Corry, mais on ne peut malheureusement pas le joindre pour l'instant, parce qu'il est en voyage. Nous ne pouvons donc rien décider pour l'instant.

Nous vous suggérons donc d'ajouter le nom du professeur Lederman à la liste des témoins censés comparaître la semaine prochaine. Nous aimerions également vous demander de confirmer l'invitation lancée aux témoins dont nous vous avons proposé les noms, sans oublier que cette liste peut s'allonger au besoin. Mais nous devons déjà faire certains arrangements avec les groupes auxquels on a déjà songé.

En outre, le Comité consultatif sur la Confédération aurait du mal, semble-t-il, à nous rencontrer le mardi, si nous devons siéger l'après-midi et en soirée. J'aimerais donc que vous laissiez à notre discrétion le choix de siéger le matin et l'après-midi, le mardi en 8, comme on l'avait prévu au départ,

*[Text]*

day but the following Tuesday—in the morning and afternoon as originally planned, because it may not be possible for them to meet with us later in the day. In fact they were trying to restrict our session just to the morning session and asked us not to have an afternoon session, and an evening session will undoubtedly be even more difficult for them. So we may have to negotiate with them on that and we will do the best we can in terms of our proposed timetable, but we would like a bit of leeway on that in the event that they are not able to meet with us in the evening.

May I invite comments, then, on the points that I have made.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You agree to those proposals that we confirm the proposed witnesses, if I may say so, leaving discretion to the Joint Chairmen as to the dates. We may have to vary some of those dates. We would add Professor Lederman for next week and he would be appearing at 9:30 next Wednesday morning. That would necessitate hearing both groups of native people in the afternoon and we would request discretion with respect to the Tuesday meeting on August 29 with the Ontario Advisory Committee on Confederation. It would allow us to schedule a meeting in the morning of that day, if that is necessary, to accommodate that group. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, ladies and gentlemen.

We can then return to the questioning of the witnesses. On the list for this morning I have to this point Mr. Hnatyshyn, Senator Buckwold, Mr. Beatty, Mr. Gauthier (Ottawa Vanier), Senator Asselin and Senator Smith. We will put Mr. Goodale in there.

Perhaps the Clerk will take the names down. There are too many putting up their hands at this point.

We will begin, then, with Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** Thank you, Mr. Chairman. I think even after half a day's sitting with Mr. Lalonde, and certainly in discussing the business of the Committee yesterday morning, it seems quite obvious and clear that there are two matters that are very much of concern to members of this Committee, and by and large all members of this Committee: first, the whole question of the deadline the government has set out with respect to the putting into effect of phase one; and, second, the whole question of the process of constitutional amendment.

The Chairman in his opening remarks has made reference to the fact that the Committee felt very strongly that there should be ventilation of that particular aspect of things right at the beginning of our deliberations so that we do not get too far down the road only to find that quite possibly we have been dealing with proposals and proposed legislation that may in fact be ultra vires, in a legal sense, of the federal government.

Now I say that by way of preliminary remarks and also pointing out that I accept the Minister's reliance on his advisers from the Department of Justice—I am not casting aspersions on them. I think it is fair to say, though, that if the advisers to the Department of Justice were right in 100 per

*[Translation]*

car il se pourrait bien que nous ne puissions rencontrer les représentants de ce groupe en fin de journée. Ils nous ont même déjà demandé de ne siéger que le matin, alors je suppose qu'une soirée compliquerait encore davantage les choses pour eux. Nous devons donc discuter avec eux de l'emploi du temps, et nous essayerons de faire de notre mieux. Si vous pouviez donc nous laisser un peu de latitude, au cas où une séance en soirée serait tout à fait impossible.

J'aimerais maintenant que vous me fassiez connaître votre avis sur ce que je viens de dire.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous êtes d'accord, donc, pour que nous confirmions l'invitation des témoins proposés, tout en laissant carte blanche aux co-présidents pour ce qui est des dates. Certaines devront sans doute être modifiées. J'ajouterais que le professeur Lederman comparaitra à 9 h 30, mercredi prochain. Autrement dit, nous devons entendre les deux associations d'autochtones dans l'après-midi. Nous aimerions également que vous nous laissiez carte blanche pour ce qui est de la réunion qui se tiendra le mardi 29 août avec le comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération. Nous serions ainsi libres de prévoir une réunion pour la matinée de ce jour-là, si nécessaire, au gré de ces représentants. Vous êtes d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, mesdames et messieurs.

Nous pouvons donc passer à l'interrogation des témoins. J'ai déjà sur ma liste les noms de M. Hnatyshyn, du sénateur Buckwold, M. Beatty, M. Gauthier (Ottawa-Vanier), du sénateur Asselin, et du sénateur Smith. J'ajouterai le nom de M. Goodale.

Je préférerais que le greffier note tous les noms, car je vois bien des mains se lever.

Commençons donc par M. Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Merci, monsieur le président. Après une demi-journée de séance avec M. Lalonde, et surtout après avoir discuté des affaires du Comité hier matin, il saute aux yeux que deux questions préoccupent particulièrement tous les membres du Comité, d'abord l'échéance que nous impose le gouvernement pour la mise en œuvre de la première phase, et ensuite toute la procédure de la réforme constitutionnelle.

Dans ses remarques d'ouverture ce matin, le président a fait allusion au fait que le comité souhaite ardemment que cette question de la procédure soit réglée dès le début de nos délibérations, afin que nous ne perdions pas de temps à discuter pour nous rendre compte un peu plus tard que ces propositions et le projet de loi sont en fait anti-constitutionnels.

Voilà donc mon introduction. Je tiens toutefois à souligner que j'accepte les avis juridiques que nous a cités le ministre et qui nous viennent du ministère de la Justice. Il faudrait toutefois préciser que si les conseillers juridiques du ministère de la Justice avaient toujours raison, nous n'aurions pas tant



## [Texte]

cent of the cases we would not have much trouble as far as things are concerned in the courts of our land, but I am not sure that their record has developed that far yet.

• 0950

What I want to ask the minister, and I think the two are related. . . . The thing that really surprised me in the course of the questions and answers yesterday, particularly from Senator Lang, is that these proposals have not in fact had the endorsement of the caucus of the Liberal Party, nor apparently have they been adopted by the Liberal Party in open conference. It appears to me that the people who are opposing proceeding in the manner in which we are proceeding far outnumber those who are in support of that, to the extent of about 100 to 1. Under those circumstances and in view of the fact that there is this apparently overwhelming opposition to the way in which the executive is proceeding, I want to again ask the minister if he would clarify the statement, which has now apparently been reported again today, to the effect that the government, and particularly the Prime Minister, is insisting that this proposal in either its present form or in some amended form must be passed by July 1, 1979. Is that still the position taken by the government? Are we to believe that, notwithstanding the fact, that we have overwhelming opposition to the proposals and the way in which the government is proceeding now? Quite conceivably, if they do not show some change in direction, that opposition will continue to be in effect on July 1. Is the minister seriously telling us that the government's intention would be, if they are still in place at that time, to have all this put through?

Secondly, if that is the case, why does he insist on that? This is contrary to every tradition of constitutional reform in any country, where one of the basic and essential ingredients is a sense of consensus within the country and within levels of government of the country. I wonder if the minister could address himself to the reason. I mean, he has already explained why he thinks July 1, 1979 is so special—it is because of some alleged failures in the past of constitutional reform. But in view of the present climate with regard to these proposals, why is the government maintaining its position of wanting to get this legislation and these amendments through by July 1, 1979?

**Hon. Marc Lalonde (Minister of State for Federal-Provincial Relations):** First of all, Mr. Hnatyshyn, the statement by Senator Lang is both correct and wrong in the sense that the Liberal Party as such, and I refer you to several conventions, has passed resolutions asking that there be a new constitution, that there be a renewed constitution, changes, that there be a charter of human rights, and there are dozens of resolutions to that effect. So in that sense the Liberal Party has been on the record for many years as wanting a renewed federalism.

Obviously, no party convention has been called to this particular bill any more than any other particular bill. This is a government bill. As far as caucus is concerned, it is not normal to discuss publicly what is and what is not discussed in caucus. But I can tell you that the broad outlines of the

## [Traduction]

de litiges devant les tribunaux du pays. Je ne crois donc pas qu'ils aient atteint l'infailibilité.

J'aimerais maintenant poser au ministre une question qui se rapporte à ce que je viens de dire. Une chose qui m'a étonné hier, pendant la période des questions, surtout pendant celle du sénateur Lang, c'est que ces propositions n'ont pas été endossées par le caucus du Parti libéral, ni par le Parti libéral lors d'un congrès public. J'ai l'impression que la proportion des gens qui s'opposent à cette procédure par rapport à ceux qui sont d'accord est de 100 pour 1. Dans ce cas, et comme il semble y avoir une très forte opposition à la procédure choisie par le pouvoir exécutif, j'aimerais à nouveau demander au ministre qu'il nous explique sa déclaration, dont on parle encore aujourd'hui, voulant que le gouvernement, et surtout le premier ministre, insiste pour que ces propositions, telles quelles ou modifiées, soient adoptées d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 1979. Le gouvernement a-t-il changé d'avis? Maintient-il sa position même si l'opposition à ces propositions et à la procédure employée est considérable? Fort probablement, si on n'y change rien, l'opposition continuera d'être aussi forte le 1<sup>er</sup> juillet prochain. Le ministre est-il sérieux lorsqu'il nous dit que le gouvernement, s'il est toujours au pouvoir à ce moment-là, a l'intention de faire adopter tout cela?

Le cas échéant, pourquoi insiste-t-on? C'est contraire à toute procédure de réforme constitutionnelle antérieure puisque l'un des éléments essentiels a toujours été le consensus de la population et des divers paliers de gouvernement. Je sais que le ministre a déjà expliqué qu'on a choisi cette date du 1<sup>er</sup> juillet 1979, parce que les tentatives passées de réforme constitutionnelle ont toujours échoué. Mais étant donné l'accueil fait à ces propositions, j'aimerais savoir pourquoi le gouvernement continue d'insister pour que ce projet de loi soit adopté avec toutes les modifications nécessaires avant le 1<sup>er</sup> juillet 1979.

**L'hon. Marc Lalonde (ministre d'État aux Relations fédérales-provinciales):** Tout d'abord, monsieur Hnatyshyn, le sénateur Lang a à la fois tort et raison puisque le Parti libéral en tant que tel, et je vous renverrai aux comptes rendus de plusieurs congrès, a adopté bien des résolutions demandant l'adoption d'une nouvelle constitution, la modification de la Constitution actuelle, la création d'une charte des droits de la personne, enfin des douzaines de résolutions en ce sens. Donc, depuis des années, le Parti libéral prône la création d'une nouvelle fédération.

Bien entendu aucun congrès n'a jamais proposé un bill comme celui-ci, ni aucun autre texte de loi d'ailleurs. Il s'agit d'un projet de loi du gouvernement. Pour ce qui est du caucus, il n'est pas coutume de discuter en public de ce qu'on a dit ou n'a pas dit au caucus. Je peux toutefois vous dire qu'on a

## [Text]

proposal have been discussed in caucus, and I will not go further than that, any more than I would ask you to reveal what happens in your caucus.

**An hon. Member:** Why not?

**Mr. Lalonde:** That would be more interesting, but I think that would require too many versions.

So I will not subscribe to your motion of overwhelming opposition by any means whatever. Even the statements of the Premiers in Regina, if you look at their report, what are they talking about? They want a Supreme Court in which there will be provincial participation in appointments; they want a Charter of Rights which we have proposed; they want to remove the right of reservation and disallowance which we have proposed, and I could go on. There are dozens of areas where there is agreement with the federal government on what should be done. Obviously there are other areas where there are disagreements and these are going to be explored.

• 0955

It is the same thing with this particular Committee. It is no secret that even on the government side in the Senate there are members who feel that this or that particular proposal is not appropriate or the right one, or it should be different, and this is why this Committee has been called, to get the views of all parliamentarians and to try to arrive at whatever modifications or improvements are appropriate. So, everybody is concentrating on what he feels is not the right thing in this broad proposal, but I am sure if you go around this table, if you would go around to the Premiers and ask, do you object to the statement of aims and objectives of the federation; do you object to the Charter of Rights, you would find 90 per cent saying they are in favour of a Charter of Rights, 90 per cent, so there are many areas, I am sure, where there is very broad agreement.

We are concentrating quite normally at this early stage on the areas which have struck individuals as not right or about which they have serious questions and I am not surprised that this process should take place. This is quite understandable and quite normal. The question, therefore, is to see whether in the course of the next year it is possible for Parliament and for the provinces with the federal Parliament to go through the points of disagreement, see whether we can develop a consensus and make the necessary modifications or improvements that would have a broad consensus. Obviously, I think I would agree with you that it would not be appropriate for the federal government to move ahead on a proposal which would have no support whatever, except from the Cabinet itself. I said it, I think, in my statement quite clearly yesterday that this cannot be the thing of one party or even one government. We have to have a general broad base of support, agreement and consensus and this is our target, this is our objective. So, it is not a question of rushing ahead in a bullheaded way saying that is what the Cabinet thinks and damn the torpedoes, it is a matter of trying to develop as broad a consensus as possible. What I have said, however, I think, is that it is unrealistic to expect to

## [Translation]

discuté en caucus des grandes lignes de ce projet de loi mais je n'ai pas l'intention de vous en dire plus. De toute façon, je ne vous demanderais très certainement pas de me raconter ce qui se passe à vos caucus à vous.

**Une voix:** Pourquoi pas?

**M. Lalonde:** Ce serait très intéressant, mais on entendrait trop de versions différentes.

Par conséquent, je ne suis pas du tout d'accord avec vous lorsque vous dites que l'opposition est très forte. Et même les déclarations des premiers ministres des provinces à Régina, si vous regardez leur rapport de près, de quoi y parle-t-on? Ceux-ci demandent que les gouvernements provinciaux aient une voix au chapitre des nominations à la Cour suprême. Ils veulent une Charte des droits de la personne, ce que nous avons proposé, ils veulent qu'on supprime le droit de réserve et de désaveu, ce que nous avons proposé, et je pourrais continuer encore longtemps. Il y a des douzaines de secteurs où les gouvernements provinciaux sont d'accord avec le gouvernement fédéral. Bien entendu, il y a d'autres secteurs où il y a divergence, mais nous pouvons toujours en discuter.

C'est la même chose avec ce comité-ci. Chacun sait que certains sénateurs du parti au pouvoir qui sont membres du comité jugent inopportunes certaines propositions, ou encore les trouvent mal formulées, mais c'est pour cette raison même que nous avons créé ce comité. Nous voulons obtenir l'avis de tous les parlementaires pour essayer d'améliorer ou de modifier ces propositions. Chacun s'attache donc surtout aux points qu'il n'aime pas dans tout le paquet, mais si vous faites le tour de la table ici, et si ensuite vous faites le tour des premiers ministres provinciaux pour leur demander s'ils s'opposent à l'exposé des buts et objectifs de la fédération, s'ils s'opposent à la Charte des droits, et ainsi de suite, vous verrez que 90 p. 100 sont en faveur d'une Charte des droits, et que bien d'autres secteurs aussi rencontrent une majorité des suffrages.

Au début, il est tout à fait normal qu'on parle surtout des propositions avec lesquelles on n'est pas d'accord ou de celles qui soulèvent de sérieuses doutes; cela ne m'étonne donc pas du tout. C'est bien normal et bien compréhensible. Il s'agit maintenant de savoir si en un an, les législatures fédérale et provinciales peuvent revoir tous les points litigieux pour essayer d'en arriver à une entente en apportant, par conséquent, les modifications ou améliorations qui s'imposent. Tout comme vous, je crois que le gouvernement fédéral aurait tort de faire adopter une série de propositions avec lesquelles seul le conseil des ministres serait d'accord. Dans ma déclaration d'hier, j'ai bel et bien dit que cette réforme ne pouvait être le fait d'un parti ou même d'un gouvernement. Il faut absolument que nous ayons l'appui et l'assentiment de la majorité des gens et c'est ce que nous visons. Il ne s'agit pas de foncer à toute vapeur sous prétexte que c'est une proposition du Cabinet; il faut la rendre acceptable au plus grand nombre de gens possible. En revanche, ce que j'ai dit, et je le répète, c'est qu'il serait utopique d'attendre de trouver le projet qui ferait l'unanimité. Jamais un projet de loi n'a pu faire d'emblée l'unanimité, je ne vois donc pas pourquoi on essaierait maintenant

*[Texte]*

wait until you have unanimous agreement from everyone. You do not have that on any piece of legislation and here you are trying to get unanimous agreement, not only of all parties and the Senate and the House of Commons, but all provincial governments too. This is such a tall order that it is completely unrealistic, so our target is to try to develop the broadest consensus possible, the broadest consensus possible, in the House, in the Senate, and among the provinces also.

If you look at our statement, you will see that our recommendation is that Phase I of the process should cover those substantial matters upon which Parliament can legislate on its own authority. This phase should be completed and legislated by July 1, 1979. This is our target. We think it is realistic and we think it can be done. We will have one conference of premiers in October. There may be another one later on, if necessary. This Committee is working hard, if you look at the schedule that you have set for yourselves. We will not be wiser in two years or three years.

**Mr. Hnatyshyn:** Speak for yourself.

**Mr. Lalonde:** These matters have been with us for decades and we should be able to make up our minds. They will not be easier in two years or three years to resolve. The question of the Senate reform is one that has been, as one senator said, with us since 1868. You know, it is not going to be easier in three or five years time.

• 1000

We have put targets and they are serious targets. We as a government believe they can be met, and rather than spending our time arguing whether or not the target is realistic, I think we should do everything we can to go at the substance of things. We will argue process for six months and not discuss the substance of what has to be achieved. If by June 29 next year we have still not been able to develop a consensus, obviously the government will have to review the situation, but at the present time we think it is a realistic target that can and should be met.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** One last question.

**Mr. Hnatyshyn:** It is the last time I ever ask him a question. From now on it is going to be pronouncements.

Seriously, leading out of the answer, no one is suggesting that there be complete and absolute unanimity. When we talk in terms of consensus clearly the minister understands the position he is facing now. It is my observation that there is a very substantial, if not overwhelming, opposition to the way in which the government is now proceeding. It has manifested itself by the fact that people on this committee who are very closely associated with the government have themselves serious reservations about it. That clearly must say something to the Minister. If the July 1 deadline comes around and we are still facing this kind of opposition, or if it is not resolved, then I

*[Traduction]*

alors qu'il nous faut non seulement l'assentiment de tous les partis, du Sénat et de la Chambre des communes, mais en plus celui des gouvernements provinciaux. C'est un projet d'une telle envergure que ce serait là une utopie pure et simple. Notre objectif est donc d'arriver à trouver une formule acceptable au plus grand nombre de gens possible, à la Chambre, au Sénat et dans les gouvernements provinciaux.

Ce que nous recommandons dans la déclaration c'est que pendant la première phase du processus, nous nous intéressions surtout aux questions de fond qui peuvent faire l'objet d'une loi du Parlement fédéral. Cette phase devrait se terminer le 1<sup>er</sup> juillet 1979, date de l'adoption de la loi. Voilà notre objectif. Nous croyons qu'il est réaliste et réalisable. La première conférence des premiers ministres aura lieu en octobre et il y en aura une autre plus tard, si nécessaire. Votre Comité va travailler bien fort, vous n'avez qu'à regarder l'emploi du temps que vous vous êtes donné pour vous en rendre compte. Vous n'en saurez certainement pas plus long dans deux ans ou dans trois ans.

**M. Hnatyshyn:** Vous, peut-être.

**M. Lalonde:** Il y a des décennies qu'on discute de ces questions, nous devrions maintenant être capables de nous faire une idée. Ce ne sera pas plus facile dans deux ou trois ans. Un sénateur a dit très justement que la question de la réforme du Sénat était à l'étude depuis 1868. Elle ne sera pas plus facile à résoudre dans 3 ou 5 ans.

Nous nous sommes fixés des objectifs et nous ne les prenons pas à la légère. Le gouvernement estime qu'ils peuvent être atteints. Plutôt que de nous demander si notre objectif est réaliste ou non, je pense que nous devrions mettre tout en œuvre pour nous atteler à la tâche. Évitions de discuter du processus pendant 6 mois au détriment de l'accomplissement de notre tâche. Si le 29 juin prochain un consensus ne s'est pas encore établi, le gouvernement devra de toute évidence réexaminer la situation. Pour l'instant, nous estimons que notre objectif est réaliste et que nous pouvons l'atteindre.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Une dernière question.

**M. Hnatyshyn:** C'est la dernière fois que je lui pose une question. À partir de maintenant, je me contenterai de déclarations.

Trêve de plaisanterie. D'après la réponse que je viens d'entendre, il serait ridicule de songer à obtenir une unanimité totale et absolue. Quant au consensus, il est évident que le ministre comprend dans quelle situation il se trouve actuellement. À mon avis, il existe une opposition non négligeable, sinon très forte, à la façon dont procède le gouvernement. À preuve, le fait que des membres du comité dont les liens avec le gouvernement sont bien connus, ont eux-mêmes de fortes réserves à ce sujet. Le ministre doit certainement comprendre le message. Si le 1<sup>er</sup> juillet prochain, cette opposition existe toujours, si on n'a pas pu aplanir les difficultés, je suppose que



[Text]

take it the government is not going to be so foolhardy as to try and force it through.

I want to ask a question with regard to trying to get to the root of this whole question of the process of constitutional amendment. Having said that, Mr. Chairman, I hope you will put my name on the list for another round.

There are different opinions, obviously. The Department of Justice says that the matters you are now proposing to proceed with are wholly within the jurisdiction of the so-called federal, as opposed to the provincial, government. Has any consideration been given to the idea of taking the proposed legislative package, the bill itself, and having a reference to the Supreme Court of Canada with regard to the capability and capacity of the federal government in respect of unilateral action, constitutionally speaking, with regard to the bill? It may be a matter that could be resolved in a judicial way, giving us on this Committee some more concrete evidence than we now have of the capacity and capability of the government to proceed.

**Mr. Lalonde:** No such consideration has been given, for the good reason that the bill tabled before Parliament was never intended for adoption or passage. If anything were to be referred to the Supreme Court, I think it should be the bill that the government does intend to see adopted by Parliament. We should not ask the Supreme Court to pass judgment on a bill that has been tabled just as a piece of paper for discussion and consideration and not for adoption. I submit that this would be, at the minimum, a premature gesture on the part of the government.

**Mr. Hnatyshyn:** I think you should maybe get advice from your officials on that, because I am not sure you could not do that.

**Mr. Lalonde:** It is not a question of whether we could or could not, but of whether we should or should not.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Buckwold.

**Senator Buckwold:** Thank you, Mr. Chairman. As a representative of the endangered species, I would like to talk about the house of federation in a little more depth, seeing that we have the Minister here to respond to us.

Perhaps I can open my short remarks by repeating what I think was something very funny in *The Parliamentarian*, the journal of the parliaments of the Commonwealth. They were discussing the reform of the House of Lords, and the author started out by saying there had been a bill, parliament bill No. 2, which involved a significant change in the House of Lords. He went on to say the bill had a prominent place in the Queen's speech—that would be the throne speech—and someone suggested she should have varied the normal opening formula by saying, "My Lords, pray be unseated". I thought that was a very interesting observation.

• 1005

Again, I think I would have to say, as every senator will say, really we are not here to protect our own jobs—I hope we are not—and some of us have very strong feelings as to the role of the Senate and the changes that should be made. I happen to

[Translation]

le gouvernement ne se ridiculiserait pas au point d'imposer sa volonté.

J'aimerais poser une question sur le fondement du processus d'amendement de la Constitution. Considérez cela comme un préavis, monsieur le président, en inscrivant mon nom au prochain tour.

Les opinions diffèrent, c'est évident. Le ministère de la Justice dit que les questions auxquelles vous vous attaquez maintenant sont tout à fait du ressort fédéral, si l'on veut faire une distinction avec ce qui est de compétence provinciale. A-t-on envisagé de saisir la Cour suprême du Canada de l'ensemble des dispositions, du projet de loi lui-même pour qu'elle détermine si le gouvernement fédéral peut agir unilatéralement en matière constitutionnelle, dans l'application de ce bill? Peut-être que les tribunaux pourraient trancher la question, et éclairer les membres du comité sur les pouvoirs du gouvernement en la matière.

**M. Lalonde:** Non, nous n'avons pas envisagé de procéder ainsi pour la bonne raison que nous n'avions pas l'intention de faire adopter le projet de loi déposé au Parlement. Si nous devons avoir recours à la Cour suprême, il faudrait que le gouvernement ait l'intention de faire adopter ce projet de loi par le Parlement. Nous ne devrions pas faire appel à la Cour suprême et lui demander de rendre une décision sur un projet de loi qui n'a été déposé que pour être discuté et non pas pour être adopté. Je pense que si nous procédions ainsi, le gouvernement agirait à la légère.

**M. Hnatyshyn:** Je pense que vous devriez consulter vos collaborateurs là-dessus car il n'est pas sûr que vous ne puissiez pas le faire.

**M. Lalonde:** Là n'est pas la question. Nous pourrions peut-être le faire, mais le devrions-nous?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Buckwold.

**Le sénateur Buckwold:** Merci, monsieur le président. Je représente ici une espèce en voie d'extinction et voilà pourquoi j'aimerais aborder le sujet de la Chambre de la fédération puisque le ministre est ici pour répondre à nos questions.

En commençant, je vous citerai un texte qui à mon avis est très amusant et qui a paru dans *The Parliamentarian*, l'organe des parlements du Commonwealth. Il s'agit d'un texte sur la réforme de la Chambre des Lords et l'auteur entame le sujet en précisant qu'on a déjà présenté un projet de loi, le Bill N° 2, en vue de modifier considérablement la Chambre des Lords. Il poursuit en disant que le projet de loi avait été mis à l'honneur dans le discours de la Reine, le discours du Trône s'entend, et qu'aux dires de certain elle aurait dû entamer son discours en disant: «Mes Lords, veuillez vous lever». J'ai trouvé que cette remarque était très juste.

Comme tous les autres sénateurs, je dois souligner en commençant qu'il ne s'agit pas ici de protéger notre gagne-pain, j'espère que nous n'en sommes pas là—mais certains d'entre nous ont des idées très arrêtées sur le rôle du Sénat et sur les

## [Texte]

be one who feels very strongly that there should be changes, that they are necessary.

On the other hand, Mr. Lalonde, I have to say that the formula you have brought forward in your bill, to me, is an invitation to chaos. I say to you that in your document *The House of the Federation*, which I read last night, you start out by saying that you need a second chamber that will function as a politically effective regional forum. You use the words "politically effective regional forum." I would like to get your response, after I finish a few other questions, as to how this setup could be politically effective, keeping in mind—and I am sure you have seen the figures—that the government of the day is almost certain to be in a political minority position insofar as the House of the Federation is concerned. The statistics I have seen show that of 118 the present government would have 43 representatives; the Conservatives 41; the NDP 20; Social Credit 4; P.Q. 5; U.N. 2; and Créditistes 3. If you get a group of people like that as regional representatives, a majority in the House of the Federation with suspensive veto—granted that it is going to be for a relatively short period—all there at the whim of their party leader, their reappointment based on how they are going to perform, not necessarily for the region, but perhaps even for the party, I am suggesting to you, Mr. Lalonde, that I really do not see that as being a politically effective regional forum. I think it would be a chamber of horror if you had a polyregional forum. I think it would be a chamber of horror if you had a polygot group of provincial and federal party appointees dealing with federal legislation. In due course, I would like your comments on that.

Mr. Lee said that there had been no new alternatives presented to you. I think the time has come, perhaps, when there should be. I would like to read a very brief letter I wrote to the Prime Minister suggesting a different form, an absolute reversal. I am suggesting that the Senate—or whatever you want to call it, hopefully it would be the Senate—instead of being a menagerie of political appointments, should, like the courts, become apolitical. Remove the politics from the Senate and then you will really have regional representation. I wish that I were not subject to the Whip and the party discipline of the very worthy party that I represent. I think I would be a better regional representative.

In that regard, I would like to read this into the record and ask for your comments, because I wrote to the Prime Minister and, other than an acknowledgement, I have never heard anything further on it. I am not sure whether those who drafted the new proposals did this. This is just a very short statement, Mr. Chairman.

In considering possible reform of the Senate I support basically the recommendations contained in the Report on the Constitution of Canada prepared by the special joint committee. These include the reduction of a complete veto power to a suspensive veto for a six-month period; an increase in the number of Western Senators; provincial nominations for half of the senators . . .

## [Traduction]

modifications qu'on doit y apporter. Pour ma part, j'estime qu'il doit y avoir des modifications, qu'elles sont nécessaires.

D'autre part, monsieur Lalonde, je dois ajouter que la formule que vous nous proposez dans votre projet de loi, à mon avis, mène à la débâcle. Dans le document que vous nous avez présenté intitulé *la Chambre de la Fédération*, document que j'ai lu hier soir, vous dites que vous avez besoin d'une seconde Chambre qui sera une tribune régionale efficace sur le plan politique. Vous employez l'expression «tribune régionale efficace sur le plan politique». Je vais vous poser encore quelques questions, mais j'aimerais que vous me disiez comment vous pensez rendre efficace sur le plan politique une telle tribune puisque, je n'ai pas besoin de vous citer des chiffres, le gouvernement au pouvoir sera indubitablement minoritaire à la Chambre de la Fédération. Les statistiques démontrent que sur un total de 118, le gouvernement actuel détiendrait 43 sièges, les Conservateurs 41, le NPD 20, le Crédit social 4, le Parti québécois 5, l'Union nationale 2 et les Créditistes 3. Un tel groupe de représentants régionaux, dont la majorité serait dans l'Opposition à la Chambre de la Fédération et détiendrait un veto suspensif, même si ce n'était que pour une courte période, ferait les caprices de leur leader puisque leur nomination dépendrait des services rendus, non pas nécessairement à leur région, mais à leur parti. Monsieur Lalonde, je ne vois pas comment cela pourrait être une tribune régionale efficace sur le plan politique. Je pense que ce serait une Chambre d'horreur qui se réduirait à un groupe de pantins nommés par les partis provinciaux et fédéraux à qui l'on demanderait de se pencher sur la législation fédérale. J'aimerais recueillir vos observations là-dessus.

M. Lee a dit que personne ne vous avait offert de solution de rechange. Il est grand temps qu'on le fasse. J'aimerais vous lire une courte lettre que j'ai adressée au premier ministre et qui propose une autre solution, tout à fait à l'opposé. Je propose que le Sénat—vous pouvez l'appeler comme vous l'entendez, mais j'espère que ce sera toujours le Sénat—devienne complètement apolitique comme les tribunaux, plutôt que d'être un jardin zoologique de nominations politiques. En étant dépourvu de tout caractère politique, le Sénat pourra véritablement représenter les régions. J'aimerais bien ne pas être assujéti à ce que me dit le Whip et à la discipline du parti que je représente même si c'est un excellent parti. Je pense qu'alors je serais un bien meilleur représentant de ma région.

J'aimerais donc vous citer la lettre que j'ai écrite au premier ministre et vous demander ce que vous en pensez car j'ai bien reçu un accusé de réception mais rien d'autre n'a suivi. Je ne suis pas sûr que les rédacteurs des nouvelles propositions aient lu ma lettre. Monsieur le président, je serai bref.

Devant l'éventuelle réforme du Sénat, je suis tenant, en substance, des recommandations du rapport sur la Constitution du Canada présentées par le Comité spécial mixte. J'appuie la transformation du veto total en veto suspensif pour une période de six mois; l'augmentation du nombre des sénateurs de l'Ouest; les nominations provinciales pour la moitié des sénateurs . . .



## [Text]

—and I will have you keep in mind that the constitutional committee that reported in 1972 suggested that these be nominated by the provincial governments, not parties, the provincial party in power, and that from those nominations the Prime Minister would then choose those who would represent. I think that is fairly sensible. I support the reduction and the retirement age to 70, but in addition I prefer to see a fixed term for Senators of eight to ten years. The above represents nothing new and I am sure will be supported by many Senators.

• 1010

My major proposal to this Committee is to consider the elimination of the political aspect of the Senate. I believe the Senate is relatively impotent in the eyes of the Canadian public because it is a political reflection of the House of Commons and subject therefore to the party discipline that is inherent in the political system. I suggest that we consider the Senate as the legislative forum in which senators would have no political allegiance, would in fact be apolitical in a similar way to members of the judiciary. Perhaps I can just comment on that. People say: well, this is impractical. Most of the appointments to the judiciary are done on the basis of someone who has been politically active and a supporter of the party in power. And it has worked.

But getting back to my text, in other words, senators, once they were appointed to the Chamber, would act in an independent way regardless of political affiliation, making their decisions on their personal feelings and their regional considerations. If this were combined with a suspensive veto I feel the Senate would then more truly become a chamber of second sober thought. I suggest that there would be many more changes to bills, much more independence in considering legislation, if senators were free of any political discipline. Introduction of new bills should be possible, and after passing the Senate they would be referred to the House of Commons, naturally, for consideration.

I think the Leader of the Senate or the Chairman should be elected by the Senate and not sit as a member of the Cabinet. On the other hand, I suggest that a senator could be a member of the Cabinet in order to maintain a government liaison, but he should not be the leader.

In summary, I believe that this would really result in a much more effective and respected second chamber.

Mr. Minister, I am sure that in total this proposal probably would not be completely acceptable. It is a complete reversal of the kind of political House of the Federation which you are proposing in this bill, and I will conclude my statement then by asking for your comments on what is, I think, a practical suggestion for a more effective second chamber.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am in a rather difficult position at this time, Senator, because you have taken nine minutes out of your ten minutes making a state-

## [Translation]

... je vous signale que le Comité sur la Constitution qui a présenté son rapport en 1972 a proposé que ce soit les gouvernements provinciaux qui nomment les sénateurs et non plus les partis, mais le parti provincial au pouvoir, et qu'une liste des pressentis soit transmise au premier ministre qui lui-même y choisirait les candidats. Je pense que cette proposition a du bon sens. J'approuve le passage de l'âge de la retraite à 70 ans mais j'y assortirais, de préférence, un mandat fixe de 8 ou 10 ans pour chaque sénateur. Ce que je viens de dire n'est pas nouveau et, j'en suis sûr, sera appuyé par tous les sénateurs.

L'élément crucial à mon avis est la suppression de tout caractère politique en ce qui a trait au Sénat. Je pense que le public canadien juge le Sénat impuissant parce qu'il s'agit d'un image virtuelle de la Chambre des communes et que les sénateurs sont, en conséquence, assujettis à la discipline de parti inhérente au système politique. Je propose que le Sénat devienne une tribune législative où les sénateurs n'auraient pas de couleur politique, seraient apolitiques tout comme les membres de la branche judiciaire. J'aimerais faire quelques remarques ici. D'aucuns diront que c'est peu pratique. La plupart des juges nommés ont eu une vie politique active et appuient le parti politique au pouvoir. Le système a fonctionné jusqu'à présent.

Mais je reviens à mes moutons. Les sénateurs, une fois nommés, seraient indépendants quelle que soit leur allégeance politique et fonderaient leurs décisions sur leurs opinions personnelles et sur des considérations régionales. Si à cela s'ajoutait le veto suspensif, j'estime que le Sénat remplirait véritablement son rôle de seconde Chambre. Ainsi, à mon avis, on apporterait beaucoup plus de modifications aux projets de loi présentés, et les sénateurs seraient beaucoup plus indépendants, lors de l'examen d'un projet de loi s'ils n'étaient pas assujettis à la ligne de pensée d'un parti politique. Ils pourraient même parrainer de nouveaux projets de loi qui, une fois adoptés au Sénat, seraient renvoyés à la Chambre des communes pour étude bien entendu.

Je pense que le leader du Sénat ou le président si vous voulez, devrait être élu par tous les sénateurs et ne pas faire partie du cabinet. Par ailleurs, un autre sénateur pourrait faire partie du cabinet pour faire le lien avec le gouvernement mais ce sénateur ne devrait pas être en même temps le leader du Sénat.

En résumé, ces mesures rendraient la seconde Chambre beaucoup plus efficace et plus respectée.

Monsieur le ministre, je ne prétends pas que ma proposition puisse être acceptée d'emblée. Elle est tout à fait aux antipodes de la Chambre de la Fédération très politique proposée dans ce projet de loi et je conclurai mes remarques en vous demandant vos observations sur ce qui est à mon avis une proposition concrète susceptible d'accroître l'efficacité de la deuxième Chambre.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je suis en assez mauvaise posture sénateur car vous avez déjà épuisé 9 des 10 minutes réglementaires. En conséquence, je demande aux



[*Texte*]

ment. So, I wonder whether the members of the Committee would allow additional time for comments from the Minister.

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Lalonde:** Senator, I think, indeed, discussion of the House of the Federation is going to be very, very important and I hope the Committee goes into extensive consideration of the various alternatives because as you have seen in the paper that we tabled yesterday, indeed there is a whole list of possible alternatives—all of them, I think, advantages, and all of them having some drawbacks.

When you say what you are proposing is a complete reversal, I would rather see it as a modification rather than a complete reversal of what is being proposed, in effect, you are still keeping for instance, appointment of half of the Senators by the provinces, aiming . . .

**Senator Buckwold:** By government not by party.

**Mr. Lalonde:** Yes, but we still have the basic principle of provincial representation in the Upper House, which I think is a significant factor that we have tried to provide for.

When you say that our proposal is not going to provide a politically effective regional forum, I would like to disagree with you and use even your own arguments to show that if there is one danger, as far as I am concerned, it might be too effective, politically, as a regional forum rather than not enough, because your argument saying that the government would not control the Upper House is quite correct. Quite clearly, this would not make life easy for any government. In that sense, the objective here is not to make the system more effective, politically, in the sense that the government would be able to proceed more speedily with the passage of legislation. Our objective is to try to develop a second chamber wherein the regions will feel effectively represented and that is why we have said there should be federal appointments, provincial appointments and that is also why we have mentioned a notion that there should be some kind of proportional representation of the various parties in the country. You say it would be chaos. It would certainly introduce a lot of diversity, but it would introduce a diversity that does represent the reality of this country. You know, a lot of the phenomenon of alienation and all that arise from the fact that people do not feel that their political parties are represented in the Parliament. So I would think the new house that we are proposing would have greater political authority than the existing Senate, and obviously the government would have to be ready to negotiate and compromise with the second chamber. It would make life harder for the government than it is at the present time and surely it would ensure that the less populated regions and the regions which are represented by parties which are not represented nationally would have a voice in the national Parliament.

You are proposing an alternative. It has some advantages, as I said. It has the drawback, however, that the upper house would then be appointed, again, by governments only, and it would represent the governments of the day at a particular time. If they are appointed for fixed terms they would not, for instance, necessarily represent the regional governments or the

[*Traduction*]

membres du comité de me donner la permission de vous donner plus de temps pour permettre au ministre de répondre.

**Des voix:** D'accord.

**M. Lalonde:** Sénateur, je pense que notre discussion de la Chambre de la Fédération sera cruciale et j'espère que les membres du comité réfléchiront amplement aux solutions proposées car, comme vous avez pu le constater en lisant les documents que nous avons déposés hier, ces possibilités sont nombreuses. Chacune d'entre elles comporte des avantages et toutes comportent des inconvénients.

Vous dites que votre proposition est tout à fait aux antipodes de la nôtre. J'estime qu'elle vient plutôt la modifier car vous avez retenu l'idée par exemple que la moitié des sénateurs soient nommés par les provinces, dans le but . . .

**Le sénateur Buckwold:** Par le gouvernement et non pas par le parti.

**M. Lalonde:** Oui, mais le principe fondamental d'une représentation provinciale à la Chambre Haute est maintenu et c'est là un élément important de notre proposition.

Quand vous dites que notre proposition ne permettrait pas à la Chambre Haute d'être une tribune régionale efficace sur le plan politique, je ne puis pas être d'accord avec vous et à reprendre les arguments que vous avez fait valoir, je n'y vois qu'un danger, c'est qu'elle ne devienne au contraire trop efficace sur le plan politique, car le gouvernement ne contrôlerait pas la Chambre Haute comme vous l'avez dit. Une telle représentation ne faciliterait pas les choses, à quelque gouvernement que ce soit. En proposant de rendre le système plus efficace sur le plan politique, nous ne visons pas à accélérer le processus d'adoption des lois. Nous voulons qu'au sein de la deuxième Chambre les régions se sentent véritablement représentées et voilà pourquoi nous maintenons les nominations du gouvernement fédéral, les nominations des gouvernements provinciaux, auxquelles s'ajouterait la notion d'une représentation proportionnelle des divers partis politiques au pays. Vous dites que ce serait la débâcle. La seconde chambre serait certainement très diversifiée mais elle représenterait la réalité du pays. Ce sentiment d'alinéation qui règne provient du fait que les gens n'ont pas l'impression que leurs partis politiques soient représentés au Parlement national. Voilà pourquoi je dis que la nouvelle chambre que nous proposons aurait un pouvoir politique accru par rapport au Sénat actuel et de toute évidence le gouvernement devrait négocier ses compromis avec la seconde Chambre. La tâche pour le gouvernement serait alors plus dure qu'à l'heure actuelle mais il est sûr que les régions moins peuplées et les régions qui sont représentées par des partis qui n'ont pas de pendant national auraient dès lors voix au chapitre au Parlement national.

Vous proposez une solution de rechange. Elle comporte des avantages, je vous l'ai dit. L'inconvénient cependant serait le fait que la Chambre Haute continuerait de regrouper des gens nommés par les gouvernements uniquement et elle ne représenterait que les gouvernements à une époque donnée. Si ceux qui siègent à la Chambre Haute étaient nommés pour un mandat

[Text]

provincial governments because with changes in provincial governments they would feel that people who have been appointed five years ago by a previous government cannot speak for them, and they would tend to consider these people as completely nonvalid representatives of their regional interests.

That is the type of problem we are facing. We could go longer into it, but I am sure the Committee . . .

**Senator Buckwold:** It could be shorter, of course, and that would then overcome that particular problem.

**Mr. Lalonde:** Okay, but then you would make it equivalent to the life of the particular government which we have proposed.

**Senator Buckwold:** No, not exactly, it should be longer than that.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le sénateur Asselin.

**Le sénateur Asselin:** Merci monsieur le président.

J'ai écouté avec beaucoup d'attention hier la déclaration du ministre concernant les changements constitutionnels qu'on voudrait apporter, à cette période bouleversée sur le plan de l'unité nationale. Je me suis arrêté surtout au deuxième paragraphe, où le ministre dit ceci:

Il n'est pas exagéré, à mon avis, de dire que les travaux du Comité auront une portée considérable, et peut-être même déterminante, dans la décision que la population du Québec devra prendre au cours des prochains mois, à savoir si elle souhaite que la province continue de faire partie du Canada ou qu'elle s'en sépare.

Mais, comme Québécois, je ne peux pas accepter cela. Comment le ministre peut-il nous dire que les changements constitutionnels qu'il suggère concernant le Sénat et la Cour suprême vont changer l'opinion d'un seul Québécois en ce qui regarde le fédéralisme canadien?

Monsieur le président, depuis 1972, alors que nous avions déposé un rapport majoritaire concernant des changements constitutionnels en ce qui regarde, comme l'a dit tout à l'heure le sénateur qui m'a précédé, le Sénat, la Cour suprême, les droits linguistiques, et que moi et De Bané, nous avions pensé qu'il manquait un chapitre à ce rapport majoritaire et nous avions déposé un rapport minoritaire justement pour tâcher de trouver au Québec une place dans une nouvelle fédération canadienne dans une nouvelle Constitution, pourquoi, depuis cette date, le gouvernement est-il resté muet alors qu'il avait devant lui le rapport d'un comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat lui suggérant des amendements? On ne l'a même pas discuté ce rapport-là à la Chambre des communes. En 1972, on l'a déposé et il a tout simplement été mis aux oubliettes.

[Translation]

d'une durée déterminée, ils ne représenteraient pas nécessairement les gouvernements régionaux ou provinciaux car ces derniers, s'ils n'étaient pas reconduits, estimeraient que les gens nommés 5 ans auparavant par le gouvernement précédent ne sont pas des porte-parole acceptables et ils auraient tendance à nier qu'ils veillent à leurs intérêts régionaux.

Voilà le genre de problèmes auxquels nous faisons face. Nous pourrions nous appesantir encore là-dessus mais je suis sûr que les membres du comité . . .

**Le sénateur Buckwold:** Mais le mandat pourrait être d'une durée plus courte, ce qui permettrait d'aplanir cette difficulté-là.

**M. Lalonde:** Mais alors le mandat correspondrait à la période durant laquelle un gouvernement se maintient au pouvoir et c'est ce que nous avons proposé.

**Le sénateur Buckwold:** Non pas exactement. La durée du mandat devrait être plus longue.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Asselin.

**Senator Asselin:** Thank you. Mr. Chairman.

I listened with great interest to the minister's statement yesterday concerning the proposed constitutional changes at a troubled time for our national unity. I was struck by the second paragraph of his statement where he says, and I quote:

It is not, I think, an exaggeration to say that the work of the Committee will be a significant factor, and could even be a decisive factor, in the decision that will have to be taken by the people of Quebec in the course of the coming months as to whether they want Quebec to continue to be a part of Canada or not.

But, as a Quebecer, I cannot accept that statement. How can the minister tell us that the constitutional changes that he proposes with respect to the Senate and the Supreme Court will change the mind of one Quebecer on the question of Canadian federalism?

Mr. Chairman, since 1972, when we tabled a majority report on constitutional changes including recommendations, as was mentioned a minute ago by another Senator, touching on the Senate, the Supreme Court, the linguistic rights, when I myself with De Bané, being of the opinion that a chapter was missing in that majority report, had tabled a minority report that was trying to find a place for Quebec in a new Canadian Federation with a new constitution, why I am asking, has the government remained silent, having in its hands a report of the Joint Committee of the House of Commons and the Senate which was specifically proposing amendments? That report has never even been discussed in the House of Commons. In 1972, we tabled it but it was shelved.



[Texte]

• 1020

Je reviens à ma première question. Est-ce que le ministre peut me dire comment il va changer l'opinion des Québécois en leur disant: «Voici, nous faisons des changements constitutionnels puisque nous voulons changer le Sénat et changer la Cour suprême»? Est-ce qu'il n'aurait pas été préférable, en ce qui concerne la Cour suprême, que le ministre institue au sein de la Cour suprême un tribunal constitutionnel afin que les provinces puissent avoir le droit de nommer à cette Cour constitutionnelle des juges qui pourraient se prononcer lorsqu'il y a des différends constitutionnels entre le fédéral et les provinces? Cela inspirerait certainement plus confiance aux provinces s'il y avait un tribunal constitutionnel. Ce serait mieux que de changer la Cour suprême et demander à des juges de se mettre à genoux devant la Cour de la Confédération pour avoir une nomination à la Cour suprême. Jamais un avocat sérieux ne songera à faire une telle démarche.

Alors, dis-je, si c'est le but du gouvernement de dire aux Québécois: «Il y a de la place pour vous encore dans la Confédération canadienne» et si le but du gouvernement est également, en proposant ces changements constitutionnels, de faire échec au référendum québécois, moi, comme Québécois, je ris à gorge déployée de cette tactique que veut prendre le gouvernement central pour tâcher de contrer les effets du référendum québécois.

Je dis que ce n'est pas sérieux. Ce n'est pas sérieux parce que le contentieux entre Québec et Ottawa existe depuis fort longtemps et depuis 10 ans, il n'a pas évolué. Nous le disions dans notre rapport minoritaire De Bané et moi, à la page 5. Vous pourrez peut-être le voir. Les problèmes entre Québec et Ottawa ont-ils été résolus depuis 10 ans, depuis 1960? La tension a-t-elle été moindre? L'insatisfaction a-t-elle disparu? À toutes ces questions, la réponse est nettement négative, si on prend en considération l'ensemble de la décennie. Au moment où nous écrivions ce texte, en 1972, la plupart des difficultés majeures concernant le partage des pouvoirs et qu'on pouvait déceler en 1960 et 1961, n'ont pas vraiment été liquidées. On en est pratiquement au même point, avec une nuance toutefois: c'est que la situation s'est aggravée. Il se trouve actuellement beaucoup plus de Québécois qui contestent ouvertement le système politique canadien qu'il y a 10 ans qu'il y a 10 ans qu'il émettent des doutes à son sujet.

C'est en 1972 que ces paroles ont été prononcées et que ce rapport minoritaire a été écrit. Qu'est-ce que le gouvernement fédéral a fait pour changer la situation depuis 1972? Qu'est-ce qu'on a fait sur le plan de la culture vis-à-vis du Québec? Qu'est-ce qu'on a fait sur le plan des communications vis-à-vis du Québec? Qu'est-ce qu'on a fait sur le plan de la câblodiffusion? C'est de la confrontation. Et on demande actuellement aux Québécois de faire un acte de foi envers le fédéralisme. Le ministre nous dit: «On va faire des changements constitutionnels, mais on va commencer par changer les structures du Sénat et de la Chambre des Communes la Charte des droits et les droits linguistiques et tous les Québécois vont croire que dans ce nouveau fédéralisme, on peut continuer à vivre.» Non.

J'ai l'impression que si le Cabinet pense gagner un seul vote contre la séparation du Québec ou contre le référendum avec

[Traduction]

Now, I will come back to my first question. Could the minister tell me how he intends to change the Quebecers' minds by telling them: "Here, we are making some constitutional amendments by changing the Senate and the Supreme Court"? Would it not have been better, at least for the Supreme Court, if the minister had created a constitutional court within the Supreme Court where the provinces would have had the right of appointing judges to adjudicate constitutional issues between the federal and provincial governments? The provinces might certainly put more trust in this constitutional court. It would be better than amending the Supreme Court and asking these judges to kneel before this confederation court in order to be appointed to the Supreme Court. No serious lawyer will ever think of making such representations.

So I say that if the government's goal is to tell Quebecers "There is room for you within a Canadian confederation", and if its goal is also to defeat the Quebec referendum by proposing these constitutional amendments, I tell you, as a Quebecer, I cannot help but burst out laughing.

I think this is a joke. It is a joke because the legal dispute between Quebec and Ottawa has existed for quite a long time and has not changed in 10 years. That is what Mr. De Bané and myself said at page five of our minority report. Maybe you could have a look at it. Have the conflicts between Quebec and Ottawa been solved in 10 years, that is since 1960? Is there less tension? Has the unsatisfaction disappeared? To all these questions, the answer is a simple no if you take the whole decade. When we wrote this report in 1972, most of the major issues involving the distribution of powers had already existed since 1960 and 1961 and had still not been solved. We are still practically in the same spot, except for a slight difference: the situation has worsened. Right now there are more Quebecers openly disputing the Canadian political system, or simply questioning it than there were 10 years ago.

These words were said and written in 1972. What has the federal government done to change the situation since 1972? What was done culturally-wise for Quebec? What was done communication-wise for Quebec? What was done for cablevision? It is open confrontation and we are now asking Quebecers to pledge allegiance to federalism. The minister has told us: "We will make constitutional amendments by first changing the structure of the Senate and the House of Commons, the Charter of Rights, of language rights, and all Quebecers will believe in this renewed federalism, and we will then go on existing." No way.

I have the feeling that if the Cabinet thinks it will win just one vote against the independence of Quebec, or against the



## [Text]

ces changements constitutionnels, il se trompe grandement et le ministre s'en rend compte.

Nous ne sommes pas ici pour plaider en faveur du statu quo. Comme le ministre et le Cabinet, nous voulons des changements constitutionnels. Mais, comme l'ont dit plusieurs hier, il faut toujours commencer par les problèmes les plus sérieux. Il ne faut pas s'arrêter à des changements administratifs et penser que les Québécois seront satisfaits de ces changements mineurs. Il faut aller en profondeur; il aurait fallu, à mon avis, comme l'on dit plusieurs orateurs hier, commencer par les domaines de compétence provinciaux et fédéraux. C'est là que se trouvent les problèmes, les conflits entre le fédéral et les provinces.

Le ministre nous dira: «Oui, cela va venir à la fin d'octobre.» Mais j'ai l'impression que s'il avait voulu être pris au sérieux par les provinces, surtout par le Québec, il aurait certainement commencé par discuter de ces compétences des provinces et du fédéral. Pourquoi également ne pas avoir attendu cela? Écoutez, la commission Pepin-Robarts a coûté des milliers et des milliers de dollars au gouvernement. Il y a là des énergies et des efforts qui ont été dépensés pour tâcher de rencontrer, à mon avis, l'ensemble des Canadiens qui se sont prononcés par mémoires ou oralement devant cette commission créée par le gouvernement pour savoir justement l'opinion des Canadiens sur les changements constitutionnels possibles.

• 1025

On nous dit que la commission (Pepin-Robarts) déposera un rapport au mois de septembre. Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas attendu que ce rapport soit déposé avant d'annoncer ses changements constitutionnels? C'est une petite question que je pose au ministre. Peut-être qu'il pourrait nous répondre. Est-ce qu'il n'y a pas danger aussi que la commission (Pépin-Robarts) recommande au gouvernement d'autres changements plus importants sur la constitution, des changements plus urgents. Que fera-t-il alors, le gouvernement? Est-ce qu'il retirera les changements constitutionnels qu'il nous présente et qu'il acceptera les recommandations de la commission (Pepin-Robarts)?

Je ne sais pas ce qui a poussé le gouvernement à aller si rapidement, sans attendre d'abord ces études-là. A mon avis, elles vont guider l'action du Gouvernement et du Parlement. Le rapport Pepin-Robarts, pourquoi le ministre et le Cabinet ne l'ont-ils pas attendu?

Ce sont des questions auxquelles je demande évidemment au ministre de répondre. Surtout, je lui demanderais comment il peut nous dire, au comité, qu'il va changer un seul vote au Québec avec ces changements constitutionnels concernant le référendum de Lévesque.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le sénateur Asselin me met exactement dans la même position où m'avait placé le sénateur Buckwold précédemment, puisqu'il a utilisé ses 10 minutes à faire une déclaration tout en soulevant, en cours de route, quelques questions.

Est-ce que les membres du comité sont d'accord afin d'accorder quelques minutes au ministre pour répondre?

## [Translation]

referendum, by making these constitutional amendments, it is greatly deceiving itself; and the minister knows it.

We are not here to plead in favour of the status quo. We want these constitutional amendments just as much as the minister and the Cabinet. But, as many said so yesterday, we must always begin with the most serious issues. We should not stop after these administrative changes and think that Quebecers will be satisfied with those minor changes. We have to go below the surface. As many speakers said so yesterday, we must start with the provincial and federal fields of jurisdiction. That is where there are conflicts between the federal and the provinces.

The minister might tell us "Yes, this will come at the end of October." But I think if we want to be taken seriously by the provinces, mostly by Quebec, he should first discuss the federal and provincial areas of jurisdiction. Why did you not wait? The Pepin-Robarts Commission cost the government thousands of dollars. A lot of effort and energy were spent to try and meet all Canadians who sent in a brief or who testified before this Commission, formed by the government especially to hear the opinions of all Canadians on any possible constitutional amendment.

We are told that the Pepin-Robarts Commission will table its report in September. Why did the government not wait for that report to be tabled before announcing constitutional amendments? Here is a question for the minister. Maybe he could answer it. Is there not a chance that the Pepin-Robarts Commission will recommend other more important and more urgent constitutional changes to the government? What will the government do then? Will it withdraw its proposals to accept the recommendations of the Pepin-Robarts Commission?

I do not know what made the government act so quickly, without waiting for the results of those studies. I do think they could guide the government as well as Parliament. Why did the minister and cabinet not wait for the Pepin-Robarts report?

I would appreciate an answer from the minister to these questions. And I would also like to know if he can tell us whether he thinks these constitutional amendments will make any Quebecer change his vote in the Lévesque referendum.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Asselin is putting me in exactly the same situation Senator Buckwold put me in earlier, because he has used up his 10 minutes to make a statement, as well as asking some questions.

Do the members of the committee agree to give a few minutes to the Minister to answer?

## [Texte]

**M. Guay:** Monsieur le président, cela va devenir une habitude. Justement hier, si vous vous souvenez bien, sur un rappel au Règlement, lorsqu'on a élaboré la méthode à suivre pour le travail du comité, j'ai posé exactement cette question et on ne m'a pas répondu.

Là, je vois que la coutume est entrain de s'établir. On voudrait savoir si tout le monde aura le même privilège de poser des questions ou de faire un exposé pendant 10 minutes et si le ministre aura le temps de répondre. De cette façon, on n'aura pas besoin de demander à chaque député ou à chaque sénateur, à chaque membre du comité, si on doit prolonger le temps de parole. Si on a 10 minutes pour poser des questions, tout le monde l'aura.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** L'impression que j'ai eue hier, c'est que les déclarations et les commentaires du ministre devaient se faire à l'intérieur de 10 minutes.

**M. Guay:** C'est cela.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** C'est pourquoi j'ai posé la question ce matin aux membres du comité à la suite de l'intervention du sénateur Buckwold. Maintenant, je pense qu'à la suite de ce que vient de déclarer le sénateur Asselin et du temps qu'il y a consacré, il est souhaitable, je pense, que le comité prenne une décision.

**Le sénateur Asselin:** J'invoque le Règlement. Monsieur le président, si j'ai dépassé mes 10 minutes, c'est parce que vous ne m'avez pas averti.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Non, vous n'avez pas dépassé vos 10 minutes.

**Le sénateur Asselin:** Vous auriez dû m'arrêter à 7 minutes alors.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Ah bon!

**Mr. Beatty:** On this point of order, Mr. Chairman, our experience in the House of Commons committees has been that in areas where members of Parliament have been asking questions in areas that are of concern to the government, it is often the case that witnesses, recognizing the time limit on the individual members of Parliament, simply burn up the remaining time. Mr. Hnatyshyn has already had this experience this morning, where in the course of 10 minutes he could barely squeeze in three questions. I believe that the minister's answer to his first question probably took six or seven minutes. I think this sort of procedure is totally inadequate. If we are to be satisfied that the members of the Committee are to be the masters of the proceedings here, not the witnesses, then I think that members should be allowed the 10 minutes for their questioning or for making a statement. If they choose to have the minister respond during that 10-minute period then by all means let that be taken off the time, but if they can raise their questions and make whatever statements they have to make during that 10 minutes, and the Minister chooses to respond, surely the Committee would then indulge the minister by giving him the opportunity to respond as part of the general time of the Committee. But I think it would be totally unsatisfactory, particularly with a committee of this size where the opportunity for a member to come round a second time and raise questions again is very limited because of the time

## [Traduction]

**Mr. Guay:** Mr. Chairman, this will become a practice. If you remember, there was a point of order yesterday on how we should proceed and I asked this same question without getting an answer.

I see it is becoming an established practice. I would like to know if everybody will have this same privilege of asking questions or making a 10-minute statement following which the minister will have some time to answer. Then, we will not have to ask every time if it is agreed to add to the 10 minutes. If we are allowed 10 minutes to ask questions then everybody should get 10 minutes.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yesterday I had the impression that any statement or comment from the minister should be made within the 10-minute allowance.

**Mr. Guay:** That is the usual.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That is why this morning, following Senator Buckwold's comments, I asked for the opinion of committee members. Now, after what Senator Asselin said and the time it took him to do so, it would be better if the committee made a decision.

**Senator Asselin:** On a point of order. Mr. Chairman, if I went over my 10 minutes, it is because you did not call me to order.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** No, you did not go over your 10 minutes.

**Senator Asselin:** Well, then, you should have stopped me after seven minutes.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Oh, well!

**M. Beatty:** Au sujet du même rappel au Règlement, monsieur le président, dans les comités de la Chambre des communes, lorsque les députés posent des questions sur des sujets qui préoccupent le gouvernement, les témoins, connaissant la période à laquelle les députés ont droit, s'arrangent pour faire passer le temps. C'est ce qui est arrivé ce matin à M. Hnatyshyn qui, en 10 minutes, a eu le temps de poser trois questions. Il a fallu environ six ou sept minutes au ministre pour répondre à la première question. Je trouve cette procédure particulièrement insatisfaisante. Si ce sont les membres du comité qui doivent choisir la procédure à suivre, et non pas les témoins, je crois qu'on devrait leur laisser dix minutes pour poser des questions, ou pour faire un exposé. S'ils préfèrent que le ministre leur réponde pendant ces 10 minutes, qu'il en soit ainsi, mais s'il leur faut les 10 minutes au complet pour le faire, et que le ministre veuille répondre, le comité devrait permettre au ministre de répondre après l'expiration des 10 minutes. Etant donné le nombre de membres du comité et la durée des séances, rares seront les fois où un membre aura l'occasion d'avoir un second tour. Par conséquent, il nous faut une formule plus avantageuse. Il ne faudrait pas nous trouver dans une situation où un membre du comité serait autorisé à poser une ou deux questions, ou même trois, et où le ministre, ne pouvant s'exprimer avec assez de concision, utiliserait le reste du temps pour répondre.

[Text]

constraints. It would be very unsatisfactory if we had a situation where a member would be allowed to ask one or two questions, or perhaps three questions, and have the rest of the time burnt up by answers if the Minister cannot be concise.

• 1030

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am in the hands of the Committee. We reached a decision yesterday, and it was understood that members of the Committee could use their time to make statements or to ask questions.

**Mr. Beatty:** And that is precisely what Senator Asselin did. He both made a statement and asked questions. The Minister, if he responds to those questions, is using the time of the Committee, and I think the Committee would be quite prepared to have those questions answered.

The tradition, certainly in House of Commons committees, Senator, has been that it is entirely appropriate and proper for a member to use his time however he sees fit, and the time is then given to the minister, or to whoever is the witness, to respond in whatever way he sees fit. But after the member's 10 minutes have elapsed, he is not allowed to make a second intervention during that one round.

**Senator Smith:** On this point of order, Mr. Chairman, I wish to refer very briefly to paragraph 4 of the document we adopted yesterday relating to time. My edition, which has some pencilled amendments about dates and so on, says that 20 minutes shall be allocated to each of the four political parties in the House of Commons and to each of the two political parties in the Senate, and that thereafter 10 minutes shall be allotted to each member of the Committee. There is nothing to say that from those 10 minutes there must be deducted any time that the witness takes to reply. I read that as meaning that the member of the Committee has his 10 minutes, and thereafter more time is taken by virtue of the response of the witness, that is not to be charged against the member.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That places the Chair, it seems to me, in a very difficult position in terms of watching the clock. If a member chooses to ask a series of questions and then there are answers, we will have a hard exercise here.

**Mr. Breaux:** Mr. Chairman, there is really only one way to deal with this. We have to rely on the discretion of the Chair. If a member has a series of questions, I believe the Chair has to see to what extent the witness answering is being fair to the member in respecting his time. I do not agree with Mr. Beatty that all witnesses before committees try to burn up time. I think we have to be a little trustworthy here towards the witness, who happens to be our colleague. In turn, if the member makes an intervention of seven, eight or ten minutes, I think we have to rely on the discretion of the Chair to judge to what extent the witness at that particular time needs to have a rebuttal or clarification; the clarification or the rebuttal of the witness does not have to be very long.

Mr. Chairman, I would suggest to the Committee that we rely on the Chair to judge in that situation how long the

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je m'en remets au comité. Nous avons pris une décision hier. Il était convenu que les membres du comité pourraient utiliser le temps qu'il leur est alloué pour faire des déclarations ou poser des questions.

**M. Beatty:** C'est précisément ce qu'a fait le sénateur Asselin. Il a fait une déclaration et il a posé des questions. Le ministre, s'il répond à ces questions, utilise le temps réservé au comité et j'estime que le comité serait disposé à entendre ce qu'il a à dire en réponse aux questions posées.

Aux comités de la Chambre des communes, sénateur, on a toujours laissé les députés utiliser le temps qu'il leur est alloué comme ils l'entendent, à la suite de quoi on donne au ministre ou à la personne qui comparait le temps de répondre comme il le juge approprié. Cependant, lorsque les 10 minutes allouées aux députés sont écoulées, ils ne sont pas autorisés à faire une deuxième intervention avant le tour suivant.

**Le sénateur Smith:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je veux parler brièvement du paragraphe 4 du document que nous avons adopté hier et qui a trait au temps. Sur l'exemplaire que j'ai reçu et qui comporte des changements au crayon quant aux dates, on peut voir que 20 minutes sont allouées à chacun des 4 partis politiques de la Chambre des communes et aux deux partis du Sénat et que par la suite 10 minutes sont allouées à chaque membre du comité. On ne dit pas que le temps que met le témoin à répondre aux questions doit être déduit des 10 minutes. Selon moi, le membre du comité a 10 minutes et si le témoin prend plus de temps pour répondre, l'excédent n'est pas déduit du temps accordé au député.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Cela rendra la tâche très difficile aux présidents puisqu'ils devront toujours surveiller l'horloge. Nous aurons certainement des difficultés si un membre choisit de poser une série de questions et s'il nous faut entendre toutes les réponses.

**M. Breaux:** Monsieur le président, il n'y a qu'une seule façon de régler ce problème. Nous devons nous en remettre au bon jugement des présidents. Si un membre a une série de questions à poser, je crois que le président doit veiller à ce que le témoin en répondant, tienne compte du temps. Je ne suis pas d'accord avec M. Beatty. Je ne crois pas que tous les témoins qui comparaissent devant les comités essaient de perdre du temps. Nous devons faire confiance à nos témoins, qui sont après tout nos collègues. De même, si un membre prend, 7, 8 ou 10 minutes pour poser ses questions, nous devons nous fier au président qui décidera du temps à allouer au témoin pour répondre ou clarifier la situation; les réponses ou éclaircissements n'ont pas besoin d'être très longs.

Monsieur le président, je propose au comité que nous nous en remettions aux présidents pour décider si le témoin a pris



## [Texte]

witness should take, and to what extent that witness has taken too much of the member's time. I hope that after every questioner we will not have to have a discussion of this thing. We have to rely on the discretion of the Chair to some extent, and if we do not like it we can then raise an objection.

**M. Guay:** Monsieur le président, au sujet de la même question, je pense qu'il y aurait peut-être une formule de compromis. Le sénateur Asselin a posé plusieurs questions, il a fait plusieurs attaques. On ne donnerait pas, après les attaques. . . En tout cas, je pourrais attaquer le gouvernement pendant dix minutes et dire au ministre: «Tu n'as pas le droit de répondre, mon dix minutes est écoulé; je reviens encore à mon deuxième tour et je fais encore la même chose.» On devrait au moins, si l'on donne aux membres du Comité dix minutes pour poser des questions, donner quand même au ministre, non seulement au ministre, mais aux témoins, au moins dix minutes de réplique.

Comme cela je pense qu'on pourrait s'entendre plus facilement. Il y aurait une formule de compromis qui permettrait au ministre ou au témoin d'avoir un droit de réplique. Sans cela, si on conserve la formule adoptée hier, tous les membres du Comité pourront faire des attaques, pourront poser des questions qui demeureront sans réponse et le ministre pourrait être assis ici une journée complète sans avoir le droit de parler. Je vois que cela pourrait se produire, monsieur le président. Donc, on pourrait avoir un compromis: le membre du Comité pourrait prendre 10 minutes pour poser des questions et le témoin aurait 10 minutes pour répliquer.

• 1035

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Broadbent.

**Mr. Broadbent:** Mr. Chairman, on the same point of order, I tend to agree somewhat more readily with the suggestion by Mr. Breau that we do not get too arbitrary in tying the hands of the chairmen in these proceedings. I think if a member takes up to 10 minutes then he might anticipate from the minister a reply of up to two or three minutes. I think that with a committee of this size if we start running into 18 or 20 minutes it is going to get pretty bad in terms of the equity of everyone having a chance to participate.

My own view would be very close to Mr. Breau's. If we play it a bit by ear . . . if a member takes four minutes to make a statement and ask questions, or uses up the first 10 minutes entirely in questions and answers, that is fine, but if he makes a whole statement, then maybe two or three minutes for the minister to reply. But essentially, unless we see things getting really out of hand, leave it in the hands of the Chair.

I will just say in passing, Mr. Chairman, that yesterday I had four minutes to spare and I was really eager to have a reply from the minister. He did not, and I took it as the one instance in yesterday's proceedings where he found the arguments entirely cogent.

## [Traduction]

trop de temps ou non pour répondre. J'espère qu'il ne faudra pas discuter de cette question chaque fois que quelqu'un posera des questions. Nous devons nous en remettre aux présidents à cet égard et si leur décision ne nous plaît pas, nous pouvons alors soulever des objections.

**Mr. Guay:** Mr. Chairman, on the same subject, I think that we could reach some compromise. Senator Asselin asked several questions, he made a number of attacks. I could, for example, attack the government for 10 minutes and then say to the minister: "You cannot answer to that, my 10 minutes is up." Then on the second round, I would come back and do exactly the same thing. If we allow each member 10 minutes to ask questions, we should at least give the minister, and all other witnesses, 10 minutes to answer.

I think that in this way we could more easily reach an agreement. We would have some compromise which would give the minister or the witness the right to answer. Otherwise, if we keep the formula adopted yesterday, all the members of the Committee will be able to attack the government, they will be able to ask questions which will remain unanswered and the minister will sit here a whole day without being able to speak. I think this could happen, Mr. Chairman. We could have this compromise: the member could take 10 minutes to ask his questions and the witness would have 10 minutes to answer.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Broadbent.

**M. Broadbent:** Monsieur le président, à ce sujet, je suis plutôt d'accord avec M. Breau. Nous ne devrions pas lier les mains des présidents. Si un membre prend dix minutes pour poser ses questions, il devrait s'attendre à ce que le ministre consacre deux ou trois minutes à y répondre. Étant donné le nombre des membres du comité, s'il fallait donner 18 ou 20 minutes à chaque membre, tout le monde ne pourrait pas participer aux délibérations.

Ma position est assez semblable à celle de M. Breau. Si nous y allons un peu au hasard . . . Si un membre consacre quatre minutes à une déclaration et à des questions, ou utilise ses dix premières minutes à poser des questions et à entendre les réponses, c'est très bien. Mais s'il fait une déclaration pendant dix minutes, nous devrions peut-être accorder deux ou trois minutes au ministre pour répondre. A moins de perdre tout contrôle de la situation, nous devrions nous en remettre au président.

Je voudrais dire en passant, monsieur le président, qu'hier, il me restait quatre minutes et que j'aurais voulu avoir une réponse du ministre. Il ne m'en a pas donné, et je suppose que pour une fois, il a trouvé convainquants mes arguments.

## [Text]

**Miss MacDonald:** On the same point of order, Mr. Chairman, I think that there has to be flexibility given to the Chair in this regard, particularly in this first week of our sittings, because I think you are going to find that a number of people are going to want to make statements initially, to make some kind of comment in a general sense about the way in which we are now going about discussing constitutional reform. I would think that as the proceedings develop in the ensuing weeks you are going to find there is more and more a tendency toward questions and answers. But that is not going to naturally be the tendency this particular week and there will be statements to which members of the committee, such as Senator Asselin, will want to have some comment on the very important positions and very important questions they raise. I think that particularly this week we should look upon it in that way and realize that it is perhaps a bit abnormal from the procedure we will be following henceforth.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The reason I raised the problem this morning is that yesterday we received a very precise directive from members of the committee. So if I understand the situation at the moment, it is that in circumstances like those we have just experienced we should allow the minister to make. . . . I am sorry . . .

**Le sénateur Langlois:** J'approuve ce que le député de Lévis, M. Broadbent et M. Breaud ont suggéré, mais j'aimerais ajouter la précision suivante pour venir en aide au président. Si un député ne prend pas ses 10 minutes, le témoin ou le ministre aura un temps égal pour répondre. Si le député ou le sénateur ne prend que 5 minutes, le temps alloué pour la réponse sera de 5 minutes uniquement. Je crois que ce serait juste et équitable; ce serait un guide dont le président pourrait facilement se servir.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** But in circumstances we have just experienced I think that the Chair should allow the minister to make a comment for about three minutes. Five minutes? Well, 10 minutes . . . we have limited time.

**Mr. Breaud:** Mr. Chairman, I think it should be at the discretion of the Chair as to what extent time is needed.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I think we will play it by ear. You have heard the discussions, monsieur le ministre. J'espère que vous allez en tenir compte dans vos commentaires en réponse au sénateur Asselin.

**M. Lalonde:** Merci, monsieur le président.

Comme vous le voyez, j'ai sorti ma montre et je vais tâcher de me limiter le plus possible dans mes réponses.

Le sénateur Asselin soulève une question évidemment très importante en rapport avec l'impact des délibérations de ce comité sur l'évolution de la situation politique au Québec. Je répondrai tout simplement qu'il se rendra compte, s'il a pris connaissance des sondages d'opinion publique qui ont eu lieu au Québec depuis deux, trois ou quatre ans, que l'opinion qui rassemble la plus vaste proportion de Québécois est l'opinion à l'appui d'un renouvellement du fédéralisme. Les autres options viennent relativement loin derrière.

## [Translation]

**Mlle MacDonald:** Toujours au même sujet, monsieur le président, je pense que nous devons accorder une certaine souplesse au président à cet égard, surtout au cours de la première semaine de séance, parce qu'au début, un certain nombre de personnes voudront faire des déclarations de nature générale au sujet de la façon dont nous envisageons la réforme constitutionnelle. Au fur et à mesure de nos délibérations, la tendance se renversera et nous passerons aux questions et réponses. Ce ne sera toutefois pas la tendance cette semaine parce qu'on entendra des déclarations auxquelles certains membres du comité, dont le sénateur Asselin voudront répondre parce qu'elles auront soulevé des questions très importantes. Nous devrions, surtout cette semaine, nous attendre à ce genre de situation même si elle déroge un peu à la procédure que nous suivrons par la suite.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** J'ai soulevé cette question ce matin parce qu'hier nous avons reçu une directive très précise des membres du comité. Si je comprends bien la situation en ce moment, dans des situations comme celle qui vient de se présenter, nous devrions autoriser le ministre à faire . . . Je suis désolé . . .

**Senator Langlois:** I agree with the suggestion made by the member for Lévis, Mr. Broadbent and Mr. Breaud. However, I would like to add something that could be useful to the Chair. If a member does not use up his 10 minutes, the witness or the minister gets the equivalent to answer. If the member or the Senator takes only five minutes, the answer should not take more than five minutes. I think this would be fair and it would be something which the Chair could easily apply.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mais dans une situation comme celle qui vient de se présenter, je pense que le président devrait autoriser le ministre à faire des observations pendant environ trois minutes. Cinq minutes? Eh bien, dix minutes . . . Nous avons très peu de temps.

**M. Breaud:** Monsieur le président, c'est le président qui devrait décider combien de temps il faut allouer à la réponse.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je crois qu'il faudra décider en temps et lieu. Vous avez entendu la discussion . . . Mr. Minister, I hope that you will take our comments into consideration in answering to Senator Asselin.

**Mr. Lalonde:** Thank you, Mr. Chairman.

As you see, I took my watch out and I will try to be as brief as possible in answering.

Senator Asselin raises a question of obvious importance with regard to the impact the work of this Committee could have on the development of the political situation in Quebec. I would simply say that he will realize, if he looks at the public opinion polls which have been taken in Quebec in the last two, three or four years, that the option favoured by the largest percentage of Quebecers is a renewed federalism. The other options come relatively far behind.

[Texte]

• 1040

Alors, il est clair que l'opinion publique québécoise veut du changement. Elle n'est pas satisfaite du *statu quo*. Par ailleurs, elle n'est pas prête à opter pour l'indépendance ou la souveraineté-association, appelez cela comme vous voudrez. Mais que la situation actuelle en est une qui ne lui est pas satisfaisante. En ce sens, les travaux de ce Comité sont d'une importance majeure. Je pense que si ce Comité, après quelques mois de délibérations, produisait un rapport disant: «Vous savez, le *statu quo* est très bien, l'Acte de 1867 est parfait, on n'a rien à y changer ou on va se contenter de changer une virgule ici et un point-virgule là», je pense que beaucoup de Québécois en tireraient la conclusion que ce Parlement et l'opinion publique canadienne ne sont vraiment pas intéressés à des changements, à des accommodements substantiels appréciables à la réalité canadienne, et ne sont pas intéressés à amener notre constitution au tempo de 1978. En ce sens, je pense que le travail du Comité est en effet très important.

Le gouvernement n'est pas resté muet depuis 1972. Je rappelle au sénateur Asselin qu'en avril 1975, le premier ministre a fait des propositions; que les premiers ministres des provinces se sont rencontrés au cours de l'été de 1976; que M. Loughheed a répondu au nom des premiers ministres des provinces et que le premier ministre du Canada a répondu à nouveau en novembre 1977. Évidemment, entre-temps, il y a eu des élections au Québec qui ont changé le contexte, il y a eu des changements au niveau des gouvernements provinciaux, l'opinion des gouvernements provinciaux avait changé entre-temps, et différents phénomènes sont survenus.

Je rappelle aussi que la Cour suprême est un tribunal constitutionnel, elle décide de toutes les questions constitutionnelles. Nous avons proposé que les provinces aient voix au chapitre de la nomination des juges. Les nominations requerraient à toutes fins pratiques l'assentiment du procureur général de la province d'où vient le juge. Dans le cas contraire, il y a un système d'arbitrage qui ferait en sorte que la nomination ne serait plus à la discrétion du ministre de la Justice ou du Cabinet fédéral. Je ne peux pas comprendre qu'un avocat sérieux puisse prétendre par ailleurs que les nominations à la Cour suprême aient été faites sous forme de patronage politique, ou quoi que ce soit. Si on regarde les nominations à la Cour suprême depuis des décennies, je pense que personne ne peut prétendre que ces nominations ont été de ce genre. Je regrette que vous ayez insinué quelque chose de ce genre.

En somme, en ce qui concerne la commission Pépin-Roberts, on me dit qu'elle doit déposer un rapport au mois de novembre et un autre au début de 1979, et que les commissaires ont dit qu'ils traiteraient de la distribution des pouvoirs. La question de la distribution des pouvoirs ne sera pas réglée d'ici 1979, de toute évidence. Alors les travaux de la Commission Pépin-Roberts vont être très utiles, j'en suis sûr, aux délibérations du gouvernement et des différents gouvernements provinciaux au cours des années qui viennent.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The next three names I have on my list are Mr. Goodale, Mr. Beatty, and Mr. Gauthier.

Mr. Goodale.

[Traduction]

It is thus clear that the Quebec public opinion wants a change. It is not satisfied with the status quo. On the other hand, it is not ready to choose independence or sovereignty association, call it what you will. But the present situation is not satisfactory. In this sense, the work of this Committee is of paramount importance. I think that if this Committee, after a few months of debate, produced a report saying: "You know, status quo is all right. The 1867 Act is perfect, we do not have anything to change in it but a comma here and a semicolon there", many Quebecers would feel that this Parliament and the Canadian public opinion are not really interested in making substantial arrangements to reflect Canadian reality, and are not really interested in bringing our Constitution in line with the times. In this sense, I think that the work of this Committee is indeed very important.

It is not true that the government has remained mute since 1972. May I remind Senator Asselin that in April 1975, the Prime Minister submitted his proposals; that the provincial premiers met during the summer of 1976; that Mr. Loughheed answered in the name of the provincial premiers, and that the Prime Minister of Canada answered back in November 1977. Meanwhile, there were elections in Quebec which changed the whole context. There were changes in provincial governments, the opinion of the provincial governments have changed, and various phenomena intervened.

May I remind you also that the Supreme Court is a constitutional tribunal. It decides on all constitutional matters. We proposed that the provinces play a part in the nomination of judges. The nominations would require, to all practical purposes, the assent of the Attorney General of the province from which the judge would come. In the case of denial of assent, there is an arbitration system which would take the nominations out of the jurisdiction of the Justice Minister or of the federal Cabinet. I do not understand how a serious lawyer can say that the nominations to the Supreme Court are the result of some political patronage or whatever. If we look at the nominations to the Supreme Court these past decades, I do not think anybody can say anything like that. I regret that you have suggested anything of the sort.

As far as the Pepin-Roberts Commission is concerned, I am told that it will table a report in November and another one at the beginning of 1979. The Commissioners have said that they would cover the distribution of powers. In any event, this question would not be dealt with before 1979. I am sure that the work of the Pepin-Roberts Commission will be very useful to the federal and provincial governments in the years to come.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Les trois suivants sur ma liste sont M. Goodale, M. Beatty et M. Gauthier.

Monsieur Goodale.



[Text]

**Mr. Goodale:** Mr. Chairman, I would like to deal with some practical aspects of the government's procedure in relation to the constitutional change proposal and particularly the points that were mentioned briefly by the Minister yesterday on the second and third pages of his statement where he briefly mentioned that during the course of the last several months the Prime Minister has consulted personally with each of the premiers and that prior to the introduction of the bill last June, various federal ministers visited premiers or provincial ministers to discuss both the form and the content of the proposal with them. In listening through the press to some of the commentaries made by provincial governments over the last number of weeks you would get the impression, particularly from the discussion in Regina last week, that the premiers were rather caught by surprise by what was contained in detail in the bill, although it would seem from what the minister said yesterday that the provinces were fully informed of what was intended in advance. I wonder whether the minister or some of his officials could provide today some additional detail with respect to the prior discussions that apparently took place with the provinces to give us some indication about how well they were informed in advance about what was intended by both the form and the content of what the government has put forward.

• 1045

**Mr. Lalonde:** As I mentioned yesterday, Mr. Goodale, the Prime Minister discussed with the premiers in broad terms last fall the two-phase approach. It was discussed and raised with every premier. Then when we came close to publishing the white paper *A time for Action* ministers and officials travelled and visited every province. Again, we went into further details about the two phases and extensive details about the content of the bill that would be made public.

Those discussions took place with every province, every premier who was willing to receive us. In some instances we saw the Minister for Intergovernmental Affairs instead, but this was done extensively during the last year, both as to the process and the content of the bill itself.

**Mr. Goodale:** Mr. Lalonde, through you, Mr. Joint Chairman, did you get any impression in the course of those advance discussions as to what the later public provincial reactions would be? In other words, did the premiers make it clear during those talks that they would be reacting to the form in the way they reacted in Regina last week, or did they reserve their feelings?

**Mr. Lalonde:** No, they reserved their opinions.

**Mr. Goodale:** What about the documentation that has been released to this Committee?

**Mr. Lalonde:** I might add that I think in many instances the discussions were quite cordial and quite open, quite easy.

**Mr. Goodale:** In relation to the documents that have been released to this Committee, Mr. Lalonde, through you, Mr.

[Translation]

**M. Goodale:** Monsieur le président, je voudrais parler de certains aspects pratiques de la procédure proposée par le gouvernement pour modifier la Constitution et en particulier des questions soulevées brièvement par le ministre hier à la deuxième et à la troisième page de sa déclaration. Il a dit qu'au cours des derniers mois, le premier ministre avait personnellement consulté tous les premiers ministres provinciaux et qu'avant la présentation du projet de loi en juin dernier, divers ministres fédéraux avaient rencontré des premiers ministres ou des ministres provinciaux pour discuter de la forme et du contenu des propositions. En écoutant certaines observations faites par les gouvernements provinciaux ces dernières semaines, on a eu l'impression, compte tenu surtout de la discussion qui a eu lieu à Regina la semaine dernière, que les détails du projet de loi ont surpris les premiers ministres provinciaux, même s'il semble que les provinces en aient été informées à l'avance, comme l'a dit le ministre hier. Le ministre ou un de ces collaborateurs pourraient-ils nous fournir aujourd'hui des détails supplémentaires sur les discussions qui auraient eu lieu avec les provinces, afin que nous sachions dans quelle mesure ces dernières ont été informées à l'avance de ce que le gouvernement entendait proposer?

**M. Lalonde:** Comme je l'ai dit hier, monsieur Goodale, le premier ministre a rencontré les premiers ministres provinciaux l'automne dernier afin de discuter en général des deux phases proposées. Il en a discuté avec chaque premier ministre provincial. Juste avant la publication du Livre blanc intitulé: *Le temps d'agir*, des ministres et des fonctionnaires se sont rendus dans chaque province. Nous avons de nouveau étudié en détail les deux phases et le contenu du projet de loi qui serait rendu public.

De telles discussions ont eu lieu dans chaque province, et avec chaque premier ministre qui voulait bien nous recevoir. Dans certains cas, nous avons plutôt rencontré le ministre des Affaires intergouvernementales, mais ces échanges ont été assez nombreux au cours de l'année dernière, et ont porté tant sur le processus que le contenu du projet de loi lui-même.

**M. Goodale:** Monsieur Lalonde, ces discussions préliminaires vous ont-elles permis de prévoir les réactions futures de ces provinces? Autrement dit, les premiers ministres provinciaux vous ont-ils alors indiqué qu'ils allaient adopter la position qu'ils ont prise à Regina la semaine dernière ou se sont-ils tus sur cette question?

**M. Lalonde:** Ils ont préféré attendre à plus tard pour donner leur opinion.

**M. Goodale:** Et au sujet des documents qui ont été distribués au comité?

**M. Lalonde:** J'aimerais ajouter que les discussions ont été très souvent cordiales, franches et détendues.

**M. Goodale:** En ce qui concerne les documents qui ont été distribués au comité, monsieur Lalonde, je veux parler surtout

## [Texte]

Joint Chairman, particularly I am thinking of the one that was published last week that seemed to cause such a stir in public reaction, I would presume that material, I am thinking particularly again of the document released last week, was provided to the premiers in advance of it's being published and, perhaps, in advance of their meeting in Regina.

**Mr. Lalonde:** It was delivered in their offices, I think, on the Friday before the Regina Conference. As soon as it was ready and available we sent it and made it available to every premier so he could have the opportunity of looking at it before the Regina Conference.

**Mr. Goodale:** In any of the talks between yourself and the premiers or their ministers on constitutional affairs or between your officials and provincial officials, had the provincial representatives complained at all about the flow of information or the feeling that this sort of administrative planning and preparation is somehow going on without their participation?

**Mr. Lalonde:** Definitely not, no. It is a little bit similar to some of the reaction I heard from Senator Asselin. After so many people's having said that nothing was taking place, what were you doing and all that, now they are saying you are going too fast. Senator Asselin was saying, what did you do between 1972 and now, nothing happened, and now you are trying to go too fast. If there was any comment I heard from the provinces it was to the effect that they have difficulty keeping up with all the documents that were coming up and getting ready for thoughtful reaction to our various proposals, especially the smaller provinces who felt that they would have difficulty getting some of the research done and the officials able to concentrate on some of the proposals that were put forward. So it has been too much documentation being made available, rather than not enough.

• 1050

**Mr. Goodale:** In reading the public reports of the meeting in Regina last week, you get a rather negative general impression as to the premiers' reaction. But in studying those comments there seems to be very little reported reaction on many of the substantive points that have been raised in the federal proposal and it seems to me that primarily the premiers have expressed their concern about form and about procedure and not to a great extent about substantive proposals. I think you said again here today—certainly you said yesterday—that from the federal point of view you are willing to begin to talk immediately on the question of the new division of powers with the provinces and that seems to be their priority concern.

I wonder, Mr. Minister, in order to alleviate that concern about procedure or about form that the provinces have expressed, if you can be more specific today or within the next very few days in terms of spelling out what the federal government is prepared to do, say, between now and October, to advance those discussions on the division of powers to try to bring that phase of this whole process at the same time more along the Phase I proposals that may be more exclusively within the jurisdiction of the federal government. The provinces seem to feel that their stake has somehow fallen behind

## [Traduction]

de celui qui a été publié la semaine dernière et qui semble susciter une forte réaction parmi la population, je suppose que ces documents, dont celui qui a été publié la semaine dernière, ont été fournis aux premiers ministres provinciaux avant leur publication et peut-être même avant la réunion à Regina.

**M. Lalonde:** Ce document a été livré à leurs bureaux, je crois, le vendredi qui a précédé la conférence de Regina. Dès qu'il a été disponible nous l'avons envoyé à chaque premier ministre pour qu'il puisse l'étudier avant de se rendre à la conférence de Regina.

**M. Goodale:** Dans vos entretiens avec les premiers ministres provinciaux ou leurs ministres des Affaires constitutionnelles ou dans les entretiens qu'ont eus vos fonctionnaires provinciaux, les représentants provinciaux se sont-ils plaints du manque d'information ou ont-ils laissé entendre que les préparatifs et la planification semblaient se faire sans eux?

**M. Lalonde:** Non, pas du tout. Cela ressemble un peu à la réaction du sénateur Asselin. Il y en a tellement qui ont dit que nous ne faisons rien et maintenant ils se plaignent que nous allions trop vite. Le sénateur Asselin a dit que de 1972 à maintenant nous n'avions rien fait et que maintenant nous essayons d'aller trop vite. S'il est une chose que les provinces ont dite, c'est qu'elles avaient de la difficulté à préparer leur réponse à tous les documents que nous leur avions envoyés, surtout les petites provinces qui pensaient ne pas pouvoir faire toutes les recherches nécessaires parce qu'elles n'avaient pas assez de personnel pour étudier les propositions que nous leur faisons. Il semble donc que nous leur ayons envoyé trop de documents plutôt que pas assez.

**M. Goodale:** En lisant les rapports publiés sur la réunion de Regina la semaine dernière, on a l'impression que la réaction des premiers ministres provinciaux est plutôt négative. Mais si l'on étudie ces commentaires, on voit que de nombreux points importants des propositions fédérales n'ont pas suscité beaucoup de réaction et j'ai l'impression que les premiers ministres provinciaux ont surtout exprimé leur inquiétude au sujet de la forme et de la procédure, sans beaucoup tenir compte des propositions elles-mêmes. Je crois que vous avez dit aujourd'hui—du moins l'avez-vous dit hier—que le gouvernement fédéral était disposé à entamer immédiatement avec les provinces la discussion sur le nouveau partage des pouvoirs, ce qui semble être leur plus grande préoccupation.

Pour alléger cette inquiétude exprimée par les provinces au sujet de la procédure ou de la forme, pourriez-vous aujourd'hui ou dans les jours qui suivent, nous exposer en détail ce que le gouvernement fédéral est disposé à faire d'ici à Octobre, par exemple, pour faire avancer les discussions sur le partage des pouvoirs, de sorte qu'on puisse étudier cette phase en même temps que les propositions de la phase I qui relève plus exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. Les provinces semblent croire que leur intérêt vient en second lieu et je me demande ce que le gouvernement fédéral pourrait

[Text]

in the process, and I wonder what techniques can be employed by the federal government to bring that along so that, as you said yesterday, some progress in this whole field can be demonstrated in a graphic way, which is getting to be an urgent concern.

**Mr. Lalonde:** You well know there is so much that can be done in so much time. This parliamentary Committee is working at the present time; our officials and ministers are going to be available before the Committee. As far as the distribution of powers is concerned, there are two aspects: one is the functioning of federalism, if you wish, without touching the actual distribution of powers in a constitutional sense and the actual distribution of powers in the constitutional sense. So of the actual functioning of federalism, we had proposed last June that we start immediately. We have proposed a conference of federal-provincial ministers of intergovernmental affairs on duplication, on the whole functioning of our federal system, and to try to diminish the areas of overlapping. This we are still ready to proceed with. I am glad that the premiers have agreed to it. As a matter of fact, they called for it after we had suggested it and we are ready to meet any time they want.

As far as the distribution of powers itself is concerned, we are quite willing and ready to have it on the agenda of the conference at the end of October. We will have to do some internal work ourselves to get ready and to see how the provinces would like to go about it. I am sure that if, as we have proposed, there is a conference of intergovernmental affairs ministers, I am sure this will be on the agenda too.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Perhaps your last question.

**Mr. Goodale:** One last question, Mr. Co-Chairman, to the minister.

Are there ways in your view that proceeding with Bill C-60, or in dealing with the proposals contained in Bill C-60, that the whole process of dealing with that in advance or somewhat ahead of the question of a new division of powers, would compromise the second proceeding or would it in any way prejudice or impair a full and adequate consideration of that question at some later stage? I think we all want to see it advanced as much as possible, but you may be quite right that the one has to go somewhat ahead of the other. Would the first question compromise the second?

**Mr. Lalonde:** I fail to see why it should, honestly. As I said yesterday, what we have proposed is that Parliament should act in areas where it can act after full consultation and its possible support from all the provinces, but as far as the distribution of powers is concerned, it can and should proceed concurrently if the provinces wish. If we can get an agreement within one year with the distribution of powers, we would be very happy and would proceed with it too, except that we are very doubtful and sceptical that this is possible. What we see is that the global approach to constitutional revision, based on the experience of the last 100 years, is one that we do not believe will work. To think you would have a deal on the whole thing at the same time, you will still be talking about it in 100

[Translation]

faire pour que, comme vous l'avez dit hier, on puisse constater des progrès dans ce domaine qui commence à revêtir une certaine urgence.

**M. Lalonde:** Vous savez très bien qu'il y a des limites à ce qu'on peut réaliser dans un temps donné. Le comité siège en ce moment, nos fonctionnaires et ministres sont disposés à comparaître devant le comité. Le partage des pouvoirs, quant à lui, comprend deux aspects: le fonctionnement du fédéralisme, si vous voulez, à l'exclusion du partage des pouvoirs comme tels au sens constitutionnel, et le partage des pouvoirs lui-même du point de vue constitutionnel. En ce qui concerne le fonctionnement du fédéralisme, nous avions proposé en juin dernier de commencer immédiatement. Nous avons proposé une conférence fédérale-provinciale des ministres des affaires intergouvernementales pour étudier les chevauchements et le fonctionnement général du système fédéral. Nous sommes toujours prêts à le faire. Je suis heureux que les premiers ministres provinciaux soient d'accord. En fait, ils l'ont demandé après que nous l'ayons proposé et nous sommes prêts à les rencontrer quand ils le voudront.

En ce qui concerne le partage des pouvoirs comme tel, nous sommes disposés à l'inscrire à l'ordre du jour de la conférence qui aura lieu à la fin d'octobre. Nous aurons nous-mêmes des préparatifs à faire et il faudra voir quelles procédures les provinces aimeraient adopter. Je suis certain que si il y a une conférence des ministres des affaires intergouvernementales, comme nous l'avons proposé, cette question figurera également à l'ordre du jour.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous pourriez peut-être poser une dernière question.

**M. Goodale:** Une dernière question, monsieur le coprésident, qui s'adresse au ministre.

Selon vous, l'étude des propositions que contient le projet de loi C-60 pourrait-elle, d'une façon ou d'une autre, si elle a lieu avant l'étude du nouveau partage des pouvoirs, nuire à la seconde phase ou empêcher qu'on accorde à cette question toute l'attention voulue à une date ultérieure? Nous voulons tous faire le plus de progrès possible dans ce domaine, mais vous avez peut-être raison de dire qu'un de ces aspects doit être étudié avant l'autre. L'étude du premier aspect pourrait-il nuire à celle du second?

**M. Lalonde:** Je ne vois pas pourquoi, en toute honnêteté. Comme je l'ai dit hier, nous avons proposé que le Parlement agisse dans les domaines qui relèvent de sa compétence, après avoir consulté toutes les provinces et avoir obtenu leur appui, si possible, mais l'étude du partage des pouvoirs peut et devrait se faire en même temps, si les provinces le désirent. S'il était possible de conclure une entente sur le partage des pouvoirs d'ici un an, nous serions très heureux et nous en commencerions l'étude maintenant, mais nous avons des doutes sérieux à cet égard. En nous fondant sur l'expérience acquise au cours des cent dernières années, nous ne croyons pas qu'une étude globale de la réforme constitutionnelle soit possible. Si nous essayons d'en venir à une entente sur toutes ces questions en



## [Texte]

years. So we have to cut the cake, and try to make progress in areas but be ready to discuss the whole package.

• 1055

**Mr. Goodale:** Mr. Chairman, there is one short technical question. Would it be possible to apply a caveat to decisions taken on Phase I to reserve some changes if those changes seem to be necessary as a result of later decisions taken in Phase II?

**Mr. Lalonde:** There may be some specific points where concurrently the provinces and the federal government would be of the view that while agreeing on this particular point they would prefer to wait for the implementation of it for a later stage. That is possible, but that is a hypothetical question on a very general basis. I say this is not impossible.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, underlying the whole process in which are involved today is the assumption that constitutional change in Canada, significant constitutional reform, is a necessity. Indeed, in the minister's statement yesterday implicit in what he was saying is that the very security of the country itself, the very future of the country itself, may turn on our success here in bringing a new constitution to Canadians. He feels that it is so urgent that we have a revised constitution within a year that he is prepared to bull ahead over the opposition of the premiers. He believes it is possible for this committee to study this draft bill, the draft bill can be withdrawn and redrawn, we can have an election that will take four months out in the meantime—if we do have an election—we can then consider the new bill, have it pass both Houses of Parliament and have it in law by July 1 next year. This, to me, indicates that the government believes the question of reform of the constitution is absolutely central to the survival of the country itself.

I want to express my serious doubts, and the serious doubts of many Canadians with whom I have spoken, about whether this is, in fact, the case. I do not find in the letters I have received from my constituents that they say, "why is it that you people in Ottawa are not dealing today with constitutional revision?" What they are asking is why we are not dealing today with the bread-and-butter issues that are affecting Canadians. I do not detect the sort of public demand the minister does, and the Prime Minister does, for sweeping changes in our structures immediately. I do not detect the same urgency. Indeed, I get the feeling, Mr. Chairman, that Canadians must view with a sense of unreality the fact that this committee should meet on the constitution today, or yesterday, at the same time as Statistics Canada issued figures showing that we are moving toward double—digit inflation again in Canada, and when the Prime Minister does not feel it sufficiently important to call back Parliament to deal with those issues that touch all Canadians much more directly.

Mr. Chairman, the government would appear to suggest that it is essential, if the country is to survive that structural change be made. I would say to the Minister that if he

## [Traduction]

même temps, il est fort probable que nous en discuterons encore dans 100 ans. Nous devons donc procéder par étape et essayer de faire des progrès dans certains domaines, tout en étant prêt à discuter de l'ensemble.

**M. Goodale:** Monsieur le président, j'ai une courte question à poser. Serait-il possible de garder en suspens les décisions prises à la phase I, afin de voir si les changements envisagés sont toujours nécessaires après la phase II?

**M. Lalonde:** Il se peut que les provinces et le gouvernement fédéral estiment que tout en étant d'accord sur un point en particulier, il serait préférable d'attendre un peu pour donner effet à leur décision. C'est possible, mais c'est une question hypothétique. Selon moi, ce n'est pas impossible.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Monsieur le président, le processus auquel nous participons aujourd'hui est fondée sur la supposition qu'une réforme importante de la Constitution du Canada est nécessaire. En effet, la déclaration qu'a faite le ministre hier laissait entendre que la sécurité, l'avenir même du pays dépendent du succès qu'auront nos efforts visant à fournir au peuple canadien une nouvelle constitution. Il croit tellement impérieux d'avoir une nouvelle constitution d'ici un an, qu'il est prêt à passer outre à l'opposition des premiers ministres provinciaux. Il croit que le comité peut étudier ce projet de loi, que ce projet de loi peut être retiré et modifié, que malgré des élections qui nous enlèveront quatre mois, entre temps, —si élections il y a— après quoi nous pourrions étudier le nouveau projet de loi, le faire adopter par les deux Chambres du Parlement et le voir entrer en vigueur pour le premier juillet de l'année prochaine. Le gouvernement semble donc croire que la réforme constitutionnelle est essentielle à la survie du pays.

Je tiens à vous dire que j'en doute fort, tout comme de nombreux Canadiens avec lesquels j'en ai parlé. Dans les lettres qu'ils m'ont envoyées, mes électeurs ne m'ont jamais demandé pourquoi nous n'étudions pas tout de suite la réforme constitutionnelle. Ils veulent cependant savoir pourquoi nous ne réglons pas immédiatement les problèmes économiques qui accablent les Canadiens. Contrairement à ce qu'ont dit le ministre et le premier ministre, je n'y ai pas vu un intérêt général pour des changements profonds à nos structures dans l'immédiat. Je n'ai pas pu déceler ce sentiment d'urgence. J'ai même l'impression, monsieur le président, que les Canadiens doivent avoir l'impression de rêver lorsqu'ils voient le comité étudier la Constitution, alors que Statistique Canada vient de publier des chiffres démontrant que l'inflation passera de nouveau le cap des 10 p. 100 au Canada. Le premier ministre ne semble pas croire que c'est assez important pour rappeler le Parlement afin de régler ces questions qui ont un impact beaucoup plus direct sur tous les Canadiens.

Monsieur le président, le gouvernement nous laisse entendre que des changements structureux sont essentiels à la survie du pays. Je voudrais dire au ministre que s'il est vraiment con-

## [Text]

honestly believes there must be other processes of consultation that that can be done today. If he honestly believes in sharing power with the provinces for example, with the regions, that can be done today. All we need is the will to do it. If the government believes in sharing power with Parliament, that could be done today, but what we would need would be the will to do it. If the Prime Minister believed in sharing power with his colleagues, that could have been done two weeks ago before he issued a unilateral statement to the nation without consulting with his colleagues.

I think most Canadians feel that what we are suffering from in Canada today is not a failure of structure, but a failure of leadership. It is a failure of will, a failure of vision, and a lack of desire to make the present structures work.

I accept that in some areas constitutional change must come. Canadians today are among the most overgoverned people in the world and anything that can be done to streamline government, that can be done to eliminate overlapping of jurisdiction, that can be done to ensure that the level of government best equipped to handle services is the one where the jurisdiction resides, I will support, and I think the average Canadian is prepared to see structural change made in government. But before we move into making major changes, before we abandon institutions we have today, discard them and replace them, I think Canadians would like to see tangible proof that we have tried to make the present structures work. I do not think they are convinced of that.

• 1100

Mr. Chairman, one of my colleagues once said privately to me that the more he looks at the various proposals for constitutional change, the more convinced he is of the brilliance and the foresight of the fathers of Confederation. I agree. I feel, Mr. Chairman, that the present Constitution, the British North America Act, is a magnificent document.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**Mr. Beatty:** The Minister spoke yesterday of 51 years of failure to agree and 51 years of inability to act. Mr. Chairman, I would say that if there is inflexibility in the Constitution, if we have had difficulty in making major changes, perhaps it is one of the factors that has not divided Canadians, but that has helped to save this country. I am more concerned about the proposals that I see for constitutional change than I am about the flaws inherent in the present Constitution, and I would think, Mr. Chairman, the Committee should be guided by one principle: that is, the simple one of leave well enough alone. The onus must rest on those who argue for change to demonstrate that change is essential and that present structures have failed to work.

Mr. Chairman, I am open to be convinced on this. I hope to be constructive in the participation I have in the Committee, but I want to say to the Minister that my feeling about this

## [Translation]

vaincu qu'il faut d'autres processus de consultation, on peut régler cette question dès aujourd'hui. S'il est vraiment disposé à partager les pouvoirs avec les provinces, par exemple, ou avec les régions, on peut le faire aujourd'hui même. Il suffit tout simplement de le vouloir. Si le gouvernement croit au partage des pouvoirs avec le Parlement, on peut le faire aujourd'hui, il s'agit tout simplement de le vouloir. Si le premier ministre croit au partage des pouvoirs avec ses collègues, il aurait pu le faire il y a deux semaines, avant de faire une déclaration unilatérale à la nation, sans consulter ses collègues.

Selon moi, la plupart des Canadiens croient que le Canada souffre aujourd'hui beaucoup plus d'un manque de leadership que d'un manque de structure. Nous souffrons d'un manque de volonté, d'un manque de perspectives, et d'un manque du désir de faire fonctionner les structures actuelles.

J'admets que certains changements soient nécessaires dans la Constitution. Le Canada est aujourd'hui le pays du monde qui souffre le plus de surréglementation et j'appuierai tout ce qui pourrait simplifier le gouvernement, supprimer les chevauchements de compétence et faire en sorte que le gouvernement le mieux équipé pour fournir un service donné soit celui qui a la compétence voulue pour ce faire. Je crois que le Canadien moyen aimerait qu'on apporte des changements à la structure du gouvernement. Cependant, avant de faire des changements importants, avant d'abandonner les institutions que nous avons aujourd'hui, de les rejeter et de les remplacer, il faudrait donner aux Canadiens des preuves tangibles que nous avons essayé de faire fonctionner les structures actuelles. Je ne crois pas qu'ils en soient convaincus.

Monsieur le président, un de mes collègues m'a dit une fois, en privé, que plus il examinait les diverses propositions de modifications constitutionnelles, plus il se convainc du génie et de la prévoyance des Pères de la Confédération. Je suis d'accord avec lui. J'estime, monsieur le président, que la constitution actuelle, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, constitue un magnifique document.

**Des voix:** Bravo.

**M. Beatty:** Hier, le ministre a parlé de 51 années de désaccord, de 51 années d'incapacité à agir. Monsieur le président, j'aimerais dire que si la constitution est inflexible, si nous avons eu de la difficulté à y apporter de grandes modifications, peut-être n'est-ce pas un des facteurs qui a divisés les Canadiens, mais au contraire est-ce un facteur qui a sauvé le Canada. Je suis préoccupé davantage par les propositions de modifications constitutionnelles qu'on nous soumet que par les défauts de la constitution actuelle, et je pense, monsieur le président, que le comité devrait se laisser guider par un principe, celui de ne pas changer une bonne chose. C'est à ceux qui demandent un changement qu'il revient de prouver que ce changement est essentiel et que les structures actuelles ont échoué.

Monsieur le président, je suis prêt à me laisser convaincre à ce sujet. J'espère participer aux travaux du comité de manière positive, mais j'aimerais dire au ministre que mes sentiments à

## [Texte]

country is as deep as his and my desire to promote national unity is as deep as his, but my heartfelt feelings about the constitutional proposals made by this government are that they will do more to divide this country than they will to unite it. I do not see why it is necessary to tamper with institutions such as the Monarchy. As Senator Forsey pointed out yesterday, if the government is satisfied with the way in which the Monarchy exists in Canada today, they should leave it alone. Do not try to redefine it; do not try to change it. Canadians simply do not believe the Minister when he says that these changes in the constitution will not change the substance of the role of the Monarchy in Canada today.

Mr. Chairman, I want to ask the Minister if the government has conducted a public opinion survey to determine what demand there is in Canada today for a new constitution. From what I have seen in public opinion surveys, the most recent figures show that about 10 per cent of Canadians list national unity as the most pressing of their concerns after the economic issues, and fewer than that would say that the new constitution is the most urgent consideration. Has the government conducted such a survey?

**Mr. Lalonde:** No; on the specific question you are asking, I do not recall a government survey. However, many surveys have been made on the subject and they are public.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, I am reminded, with the Committee sitting today at the same time as the Pepin-Robarts Royal Commission, of the line from F.R. Scott's poem about William Lyon Mackenzie King, (W.L.M.K.), which says that the height of his ambition was to pile a parliamentary committee on a royal commission. I want to ask the Minister whether or not he can give the Committee some indication of the cost of the Pepin-Robarts Royal Commission. The fact that the government would not even wait until after the royal commission that they thought was so urgent two years ago has had a chance to have its deliberations and to make its report—it intends to bull ahead anyway—seems to indicate that they believe it is a failure, and I want to know how much of the taxpayer's money is being wasted on that exercise.

**Mr. Lalonde:** First of all, I do not agree at all with your judgment on the matter. I said before to Senator Asselin that the work of the Pepin-Robarts Commission could be very useful not only to the work on Bill C-60, but also to future work concerning the division of powers.

**Mr. Beatty:** What is the cost of that useful work?

**Mr. Lalonde:** The cost will be known when the work is over. I do not know what it is at the present time, but I can inquire; it is a matter of public information. This information is in the public domain. If you want to have an estimate of how much they have spent to the present time, we can try and get it.

**Mr. Beatty:** If you could supply that, Mr. Minister.

## [Traduction]

l'endroit de notre pays sont aussi profonds que les siens, que mon désir de promouvoir l'unité nationale est aussi fort que le sien, mais que j'estime sincèrement que les propositions constitutionnelles de ce gouvernement serviront à mieux semer la division au Canada plutôt qu'à l'unir. Je ne vois pas pourquoi il est nécessaire de toucher à des institutions comme la monarchie. Comme le sénateur Forsey l'a dit hier, si le gouvernement est satisfait de la manière dont la monarchie agit au Canada actuellement, il ne devrait pas y toucher. N'essayez pas de la redéfinir; n'essayez pas de la changer. Les Canadiens ne croient simplement pas le ministre lorsqu'il leur déclare que ces modifications de la constitution ne changeront pas l'essentiel du rôle de la monarchie au Canada.

Monsieur le président, j'aimerais demander au ministre si le gouvernement a effectué un sondage d'opinion publique afin d'établir dans quelle mesure le Canada veut une nouvelle constitution. D'après les résultats des enquêtes publiques dont j'ai pris connaissance, les chiffres les plus récents montrent qu'environ 10 p. 100 des Canadiens considèrent l'unité nationale comme leur préoccupation la plus importante après la question économique, et ils seraient encore moins nombreux à dire que la nouvelle constitution est à envisager de toute urgence. Le gouvernement a-t-il effectué une enquête de ce genre?

**M. Lalonde:** Non; en réponse à votre question précise, je ne me souviens d'aucune enquête gouvernementale de ce genre. Toutefois, de nombreux sondages ont été effectués à ce sujet, et leurs résultats sont connus du public.

**M. Beatty:** Monsieur le président, constatant que le comité siège aujourd'hui en même temps que la Commission royale Pepin-Robarts, je me souviens d'un vers du poète F. R. Scott au sujet de William Lyon Mackenzie King, (W.L.M.K.), disant que sa plus grande ambition était d'empiler un comité parlementaire sur une commission royale. J'aimerais demander au ministre s'il peut nous fournir des indications quant au coût de la Commission royale Pepin-Robarts. Le fait que le gouvernement n'attende même pas l'achèvement des travaux et le rapport d'une commission royale dont la tâche était jugée si urgente il y a deux ans—le gouvernement préfère foncer de cette manière—semble indiquer qu'il estime que c'est un échec, et j'aimerais savoir combien d'argent le contribuable gaspille pour ces travaux.

**M. Lalonde:** Premièrement, je ne partage pas du tout votre opinion. J'ai déjà dit au sénateur Asselin que le travail de la Commission Pepin-Robarts pourrait être très utile non seulement pour les travaux relatifs au Bill C-60, mais également pour les travaux futurs en ce qui a trait à la répartition des pouvoirs.

**M. Beatty:** Quel est le coût de ce précieux travail?

**M. Lalonde:** Le coût sera connu lorsque les travaux seront achevés. J'ignore ce qu'il est actuellement, mais je peux me renseigner; c'est un renseignement disponible au public. Si vous voulez savoir combien la Commission a dépensé jusqu'à présent, nous pouvons tâcher d'obtenir ce renseignement.

**M. Beatty:** Je vous saurais gré de nous le fournir, monsieur le ministre.



[Text]

**Mr. Lalonde:** It is something you can get by means of a question on the Order Paper in the House, as you well know.

**Mr. Beatty:** I would like to have it before the House of Commons returns.

Mr. Chairman, The Minister, on page 4 of his statement says:

Parliament must be able to act, in the national interest, in areas where it legally can—with agreement of the provinces if at all possible, but without being the helpless prisoner of a province if agreement is impossible.

In this he raises the spectre of one province opposing the other 10 jurisdictions, dragging its feet and preventing constitutional change from taking place where there is a broad consensus in the country that it should be made. I think such a statement cannot help but inflame feeling towards Quebec. The Minister has indicated, though, that the government intends to push ahead with constitutional change over the objections of any single province which would choose to drag its feet. In my judgment, that is a straw man because what we saw in Régina last week was not a situation where 10 governments, including the federal government, were opposed by one provincial administration, but what we saw was where 10 provincial governments were in opposition to what is being proposed by the federal government. Is it the intention of the federal government in areas where there is concerted opposition by all 10 provincial governments to the proposals that have been made in the constitutional bill, to bull ahead without regard to that opposition?

• 1105

**Mr. Lalonde:** First of all, I do not agree with your resualtion of the Regina communiqué. You will find that in the Regina communiqué there are a whole lot of areas where the provinces agree with the proposals put forward by the federal government now or for the last while. And, second . . .

**Mr. Beatty:**

(1) The premiers therefore oppose constitutional change to substitute for the consent of the Queen of the open authority. The Governor General . . .

**Mr. Lalonde:** If you wish me to answer . . . If you ask a question, I hope, Mr. Chairman, I could have the courtesy of giving an answer.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Order, please.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, is it not my time?

**Mr. Lalonde:** If you want to talk all the time, I will be quite happy to let you talk.

**Mr. Beatty:** I was simply citing to the Minister the Monarchy of the case in point where every single premier is in opposition to what this government is doing.

[Translation]

**M. Lalonde:** C'est un renseignement que vous pouvez obtenir au moyen d'une question au feuillet de la Chambre, comme vous le savez.

**M. Beatty:** J'aimerais l'avoir avant que la Chambre des communes recommence à siéger.

Monsieur le président, à la page 5 de sa déclaration, le ministre dit:

Le Parlement doit être en mesure d'agir, pour des raisons d'intérêt national, là où il peut le faire en toute légalité—et ce si possible avec l'accord des provinces, mais sans être tenu prisonnier sans recours par une province, si l'accord n'est pas possible.

Il soulève là la hantise d'une province qui s'opposerait aux 10 autres gouvernements, qui traînerait des pieds et empêcherait que des changements constitutionnels aient lieu alors qu'en général les autres canadiens consentent à ce changement. Je pense qu'une déclaration de ce genre ne peut qu'envenimer les sentiments à l'endroit du Québec. Toutefois, le ministre a indiqué que le gouvernement a l'intention de poursuivre les modifications constitutionnelles, malgré les objections de toute province qui ferait montre de réticence. D'après moi, c'est un homme de paille qu'on nous offre là, parce qu'à Regina, la semaine dernière, ce ne sont pas dix gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, qui se sont vus opposés à une administration provinciale, mais bien 10 gouvernements provinciaux qui se sont opposés à ce que proposait le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral a-t-il l'intention, dans les cas d'opposition concertée des 10 gouvernements provinciaux aux propositions faites dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle, de foncer à toute vapeur sans égard à cette opposition?

**M. Lalonde:** Premièrement, je ne suis pas d'accord avec votre interprétation du communiqué de Regina. Vous constatez que dans ce communiqué il y a beaucoup de questions au sujet desquelles les provinces sont d'accord avec les propositions avancées par le gouvernement fédéral actuellement ou depuis un certain temps. Deuxièmement . . .

**M. Beatty:**

(1) Les premiers ministres provinciaux s'opposent donc à toute modification constitutionnelle remplaçant le consentement de la Reine par une autorisation ouverte. Le Gouverneur général . . .

**M. Lalonde:** Si vous voulez que je vous réponde . . . Si l'on pose une question, monsieur le président, j'espère que l'on aura la politesse de me laisser répondre.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A l'ordre, s'il vous plaît.

**M. Beatty:** Monsieur le président, ce temps ne m'est-il pas accordé?

**M. Lalonde:** Si vous voulez parler tout le temps, je serai ravi de vous laisser faire.

**M. Beatty:** Je citais simplement au ministre le cas de la monarchie, au sujet duquel tous les premiers ministres provin-

[Texte]

**Mr. Lalonde:** If you want me to answer, I will do it.

**Mr. Beatty:** Does the government intend to bull ahead over that opposition?

**Mr. Lalonde:** Is that the full extent of your question . . .

**Mr. Beatty:** Yes.

**Mr. Lalonde:** . . . or are you going to interrupt again?

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, if we could have a straightforward answer from the Minister, I would be pleased.

**Mr. Lalonde:** I have said that if you will read the Regina communiqué you will find that there are quite a lot of areas of agreement with the proposals of the federal government in that communiqué. The provinces have all agreed to meet in October and discuss constitutional review. They have all stated that they want constitutional review and constitutional reform. They have said that they want to discuss the distribution of powers, and we have said we agree that we will discuss distribution of powers. There are quite a lot of areas of agreement in spite of your interpretation.

**Mr. Beatty:** Would the Minister answer the question, please?

**Mr. Lalonde:** That will depend on what should be done about the Constitution. As far as what will happen, it is a matter that we will have to decide as a government after the various meetings have taken place with the Premiers. In the meantime, we will have those meetings and we hope that we will develop a consensus. I am certainly confident that a consensus will develop.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This will be your last question, I am sorry.

**Mr. Beatty:** Yes, Mr. Chairman. The Minister, of course, did not answer my question. The Minister, in advance of those discussions with the provinces, has indicated that where a single province opposes the consensus that is reached he will push ahead unilaterally. The question which I asked to the Minister was this: in areas where there is united opposition on the part of the provinces, such as there is with the government's proposals with regard to the Monarchy, is it the intention of this government then to push ahead over the opposition of the provinces?

**Mr. Lalonde:** I fail to see opposition of the provinces vis-à-vis our proposals concerning the Monarchy because what we are proposing on the Monarchy . . . There will be discussions and we will show them that there is no change planned about the Monarchy, no change planned about the Monarchy.

**Mr. Beatty:** Oh, there are no premiers.

**Mr. Lalonde:** That may not be the way the communiqué says it, but I want to assure you, and I have stated that there is no change planned in the role of the Monarchy. Those changes have been discussed with the Queen and they have . . .

**Mr. Beatty:** Read Section 91, you rubbed her out.

[Traduction]

ciaux s'opposent aux mesures préconisées par son gouvernement.

**M. Lalonde:** Si vous voulez que je vous réponde, je suis prêt à le faire.

**M. Beatty:** Le gouvernement a-t-il l'intention de foncer quand même, malgré cette opposition?

**M. Lalonde:** Est-ce là toute votre question . . .

**M. Beatty:** Oui.

**M. Lalonde:** . . . ou avez-vous l'intention de m'interrompre encore?

**M. Beatty:** Monsieur le président, je serais ravi d'obtenir une réponse directe du ministre.

**M. Lalonde:** J'ai dit que vous trouverez dans le communiqué de Regina un bon nombre de questions au sujet desquelles les provinces sont d'accord avec les propositions du gouvernement fédéral. Elles ont également accepté de se rencontrer en octobre pour discuter de réforme constitutionnelle. Elles se sont toutes déclarées en faveur d'un examen et d'une réforme de la constitution. Elles ont dit vouloir discuter de la répartition des pouvoirs, et nous nous sommes dits d'accord. Il y a beaucoup de points d'entente, malgré votre interprétation.

**M. Beatty:** Le ministre veut-il bien répondre à ma question?

**M. Lalonde:** Cela dépend de ce qu'il faut faire quant à la constitution. Notre gouvernement devra décider des mesures à prendre après les diverses réunions tenues avec les premiers ministres. Entre-temps, ces réunions doivent avoir lieu, et nous espérons parvenir à un consensus. Je crois, certes, que nous en arriverons à un consensus.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je regrette, ce sera votre dernière question.

**M. Beatty:** Oui, monsieur le président. Bien sûr, le ministre n'a pas répondu à ma question. Avant même que ces discussions avec les provinces aient lieu, le ministre a indiqué que lorsqu'une seule province s'opposera au consensus, il foncera unilatéralement. La question que j'avais posée au ministre est la suivante: dans le domaine où il y a opposition unie de toutes les provinces, comme cela s'est produit dans le cas des propositions gouvernementales relatives à la monarchie, le gouvernement a-t-il l'intention de passer outre à l'opposition des provinces?

**M. Lalonde:** Je ne vois vraiment pas en quoi les provinces s'opposent à nos propositions relatives à la monarchie, parce que nos propositions quant à la monarchie . . . Il y aura des discussions et nous leur montrerons qu'il n'y a aucune modification prévue quant à la monarchie.

**M. Beatty:** Ah, il n'y a pas de premiers ministres provinciaux.

**M. Lalonde:** Ce n'est peut-être pas ainsi que le communiqué est libellé, mais je peux vous assurer, je le répète, que l'on n'envisage aucune modification au rôle de la monarchie. Ces modifications ont été discutées avec la Reine, et elles ont . . .

**M. Beatty:** Lisez l'article 91; vous l'avez éliminée.

[Text]

**Mr. Lalonde:** I can only tell you that this is the situation.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you, Mr. Lalonde. Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Merci, monsieur le président.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** By the way, the next name on the list is Senator Smith.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Monsieur le président, je suis de ceux qui accueillent favorablement les propositions mises de l'avant dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle. D'après moi, la nation canadienne est en danger sérieux d'éclater. Ce qui inquiète et rend perplexes plusieurs Canadiens c'est qu'elle pourrait se briser faute d'actions nouvelles et de gestes concrets pour renouveler notre fédération.

C'est donc dire que je compte parmi ceux qui désirent un changement et qui croient qu'il nous est possible de trouver une formule nouvelle. Je ne partage pas l'opinion de celui qui m'a précédé en ce qui a trait au statu quo et j'ai bon espoir que nous viendrons à bout des illusions qui semblent prévaloir dans les commentaires qui ont fait l'objet des remarques du député qui m'a précédé.

Les options et les opinions sont actuellement polarisées. Dans cet antagonisme des formules, des structures, nous devons chercher à trouver des éléments positifs. Parlons d'abord de substance plutôt que de forme.

• 1110

Pour un profane comme moi des questions juridiques et constitutionnelles, la séance d'hier, à l'exception de deux ou trois interventions, a été profondément décevante.

Monsieur le président, je suis attaché à mon pays autant que n'importe qui dans cette pièce et je suis convaincu également que le régime fédéral actuel, celui dans lequel nous vivons, ne correspond pas ou ne répond pas à mes aspirations ni à celles de mes concitoyens. C'est un mythe que de prétendre que le Canada, en 1978, doit se satisfaire du fédéralisme actuel.

Le sénateur Buckwold, tout à l'heure, a parlé de l'espèce menacée, the endangered species. Il parlait évidemment du Sénat. Moi, je veux parler des Canadiens d'expression française vivant en milieu majoritairement anglais. Avec un taux d'assimilation de 27 p. 100, ces minorités linguistiques disparaîtront certainement et deviendront peut-être folkloriques d'ici peu. Cette assimilation galopante aura certes pour effet de balkaniser le français au Québec et l'anglais au reste du pays ou ce qu'il restera du pays. Et ce ne sera pas le Canada auquel moi je rêve, auquel mes enfants ont droit.

Le contrat de 1867 n'a pas favorisé l'épanouissement des deux groupes fondateurs et ce, à la largeur du pays. Leurs nombreux combats pour corriger les injustices linguistiques, scolaires et sociales sont peut-être à l'origine même du problème national. Comme faire croire aux Canadiens français qu'ils sont les bienvenus partout au Canada quand depuis un siècle on les refoule au Québec s'ils veulent garder leur langue et leur culture.

[Translation]

**M. Lalonde:** Je ne peux que vous dire que telle est la situation.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci, monsieur Lalonde. Monsieur Gauthier, député d'Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Thank you, Mr. Chairman.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Au fait, le nom suivant sur la liste est celui du sénateur Smith.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mr. Chairman, I am one of those who are in favour of the proposals contained in the Constitutional Amendment Bill. As I see it, Canada is in danger of being blown to bits. What worries and concerns many Canadians is that it could break apart for lack of new action and of substantial measures to renew our federation.

I am therefore among those who want a change and who believe it is possible for us to find a new formula. I do not share the opinion of the preceding member on the matter of status quo, and I am confident that we shall overcome the misconceptions that seem to prevail in the comments made by this member.

The various options and opinions are currently polarized. In this confrontation of formulas and structures, we ought to try to find positive elements. Let us first talk of substance rather than form.

For a layman in legal and constitutional matters, as I am, yesterday's meeting, with the exception of two or three interventions, was a great letdown.

Mr. Chairman, I am as fond of my country as anyone else in this room and I am also convinced that the present federal régime, that in which we are living, no longer corresponds or rather, no longer fulfils my aspirations nor those of my fellow citizens. It is a myth to say that Canada, in 1978, must be satisfied with the present federalism.

Senator Buckwold spoke a while ago of endangered species "l'espèce menacée". Obviously, he meant the Senate. When I use the expression, I mean French-speaking Canadian living among an English majority. With a level of assimilation of 27 per cent, these linguistic minorities will certainly disappear, to the point of becoming part of the folklore in the near future. This galloping assimilation will certainly have the effect of restricting French to Quebec and English to the rest of the country or to what will be left of the country. This is not the Canada I dream of nor that which my children are entitled to.

The contract of 1867 has not favoured the fulfilment of the two founding groups and this has been the case throughout the country. Their many fights to correct injustice, linguistic, educational and social, are perhaps the very origin of the national problem. How can you convince French-Canadians that they are welcome all over the country when for a century they have been restricted to Quebec if they wish to keep their language and their culture.



## [Texte]

Quand on lutte pour garder sa place dans un pays que nos pères ont fondé et développé confrontés à des situations où notre langue et notre culture perdent continuellement du terrain face à une indifférence chronique qu'elle soit locale, régionale ou provinciale, il ne faut pas prétendre que le contrat de 1867 a été un succès. Et il ne faut pas non plus surprendre si certains d'entre nous attachent une grande importance aux articles 13 à 22 traitant des droits linguistiques, le tout dans le contexte plus large, de la Charte canadienne des droits et libertés.

MM. Roblin et Breaux, hier, ont tous deux signalé que les dispositions de la Charte engagent le fédéral, mais pas nécessairement les provinces du moins jusqu'à ce que les provinces aient adopté la Charte. Il reste que ce sont les provinces qui détiennent presque tous les leviers qui permettent aux minorités francophones de reprendre leur place dans ce pays. Le refus d'une ou de plusieurs provinces aurait certes pour effet de créer deux catégories de citoyens canadiens ceux jouissant de certains droits et libertés et ceux qui en sont privés. Ce serait peut-être le statu quo.

Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, la Charte canadienne des droits et libertés serait constitutionnelle mais non intégrée à la Constitution et il faudra attendre qu'un nombre suffisant de provinces aient adopté la Charte. Je cite l'introduction au projet de loi sur la réforme constitutionnelle à la page iv.

Aux termes du projet de loi ces mesures seront prises en temps opportun, probablement lorsque toutes les provinces ou la plupart d'entre elles auront adopté la Charte.

Voici une autre phrase.

Si aucune procédure de modification formelle n'existe au moment considéré, un recours au Parlement du Royaume-Uni sera nécessaire.

Monsieur le ministre, quel sera le nombre de provinces requis pour intégrer la Charte canadienne des droits et libertés rendant possible ainsi toute modification bilatérale impossible et à quel moment cela se fera-t-il?

**M. Lalonde:** Notre objectif est d'essayer d'en arriver à une situation où toutes les provinces ainsi que le gouvernement fédéral approuveront la Charte des droits et libertés. Tel est notre objectif. À ce moment-là on intégrerait cette Charte à la Constitution par un amendement, soit en vertu de la nouvelle formule d'amendement, soit en allant à Londres.

Par ailleurs, il pourrait arriver que plusieurs provinces ou un certain nombre d'entre elles deux ou trois par exemples ne se résignent pas à souscrire à la Charte alors que plusieurs autres provinces ayant une population importante y souscriraient. Il pourrait arriver, par exemple, que 80 p. 100 de la population du Canada soit couverte par une telle adhésion fédérale et provinciale à la Charte. Encore possible, à ce moment-là d'amender la constitution et de faire intégrer à la constitution la Charte pour effet que cette charte pourrait ne s'appliquer provincialement qu'à un nombre assez limité de provinces. Il n'est pas impossible d'avoir une disposition de la constitution

## [Traduction]

When one has to fight to keep one's place in the country our forefathers established and developed, faced with a situation where our language and our culture is continually losing ground in the light of chronic indifference, be it local, regional or provincial, it is impossible to hold that the 1867 contract has been a success. It is no wonder also that some amongst us attach great importance to Clauses 13 to 22 which deal with language rights, in the even broader context of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Roblin and Mr. Breaux, both mentioned yesterday that the provisions of the Charter are binding on the federal government but not necessarily on the provinces, at least until the provinces adopt the Charter. Nevertheless, it remains a fact that the provinces are the ones which hold all the keys which would permit the French-speaking minorities to regain their rightful place in this country. Rejection by one or more provinces would certainly result in the creation of two categories of Canadian citizens, those enjoying certain rights and freedoms and those who would not. This would maintain perhaps the status quo.

If I understand correctly, Mr. Minister, the Canadian Charter of Rights and Freedoms would be constitutional but not an integral part of the constitution and one would have to wait for a sufficient number of provinces to adopt the Charter. I would like to quote the introduction to the Constitutional Amendment Bill, page iv:

Under the Bill these steps would be taken at an appropriate time, presumably when all or most of the provinces have approved the Charter.

And here again;

If no formula for amendment has been agreed upon at the relevant time, recourse to the Parliament of the United Kingdom would be necessary.

Mr. Minister, how many provinces would have to approve it before the Canadian Charter or Rights and Freedoms could be entrenched in the Constitution thus rendering it possible to amend it bilaterally and at which time will this be done?

**Mr. Lalonde:** Our objective is to try to get all the provinces as well as the federal government to approve the Charter of Rights and Freedoms. This is our objective. The Charter would be entrenched in the Constitution by an amendment either by recourse to the new amendment formula, or by calling on London.

On the other hand, it may happen that a few provinces or some provinces, two or three for example, cannot bring themselves to adopt the Charter while a few other provinces, with the largest populations, adopt it. It would be possible, for example, for 80 per cent of the population of Canada to be covered by federal and provincial acceptance of the Charter. It would still be possible, at that time, to amend the Constitution and to get the Charter of Rights and Freedoms entrenched into it, even if in so doing the Charter only applied to a limited number of provinces. It is not impossible, obviously, for a provision of the Constitution to cover the country only partially.

[Text]

qui ne couvrirait, évidemment, que partiellement l'ensemble du pays.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Donc, en fait, cela reviendrait à insérer dans la constitution le statut inégal de certains Canadiens qui demeureraient dans des provinces qui ne seraient pas d'accord avec vous.

**M. Lalonde:** Vous dites: statut illégal? Je...

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Non, non. Inégal.

**M. Lalonde:** Inégal. En effet, ceci confirmerait que certaines provinces, dans les domaines de leur compétence, ne sont pas prêtes à garantir constitutionnellement certains droits, contrairement à d'autres provinces, des droits que le Parlement fédéral est prêt à garantir à l'échelle du pays.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Est-ce qu'à ce moment-là le fédéral, dans son obligation nationale, serait prêt à prendre à sa charge ces minorités et à déclarer de façon unilatérale qu'elles relèvent maintenant du fédéral et qu'elles sont de sa compétence?

**M. Lalonde:** Le gouvernement fédéral n'a jamais pris une telle position et n'envisage pas, à ce moment-ci en tout cas, l'adoption d'une telle position. Nous avons déjà indiqué, par exemple dans le domaine de l'éducation, lors de la publication d'un Livre blanc concernant la question linguistique, que si les provinces étaient intéressées à ce que le gouvernement fédéral acquière la juridiction concernant les minorités linguistiques, le gouvernement fédéral serait prêt à en discuter avec les provinces.

Mais nous n'avons jamais adopté comme position que le gouvernement fédéral puisse prendre juridiction unilatéralement sur les minorités linguistiques.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Suite au marchandage qui s'est fait à St-Andrews et à Montréal, et suite à ce que je qualifierais de capitulation des provinces devant le défi à relever, est-ce que vous ne croyez pas que l'importance de conférer à tout Canadien des droits fondamentaux est une obligation nationale qui relève entièrement de la compétence du fédéral étant donné que l'une des composantes refuse son concours? Est-ce que vous me dites encore que c'est une question qui fera l'objet d'un marchandage ou d'une négociation à long terme qui peut durer encore 100 ans avant qu'on sache au pays à quoi s'en tenir au sujet des minorités, qu'elles soient de l'Ouest, de l'Est ou du centre du Canada?

**M. Lalonde:** Nous avons déjà indiqué que nous avons fixé deux conditions fondamentales à la réforme de la constitution. La première, c'est que la nouvelle constitution soit de type fédéral. La deuxième, c'est qu'elle contienne une charte des droits de la personne. Ceci indique l'importance que le gouvernement fédéral attache au contenu d'une telle charte.

Cependant, je ne pense pas que, légalement ou juridiquement, on puisse prétendre, parce que la charte des droits de la personne est une question extrêmement importante au plan national, qu'elle devient automatiquement et complètement de compétence fédérale.

Je dois vous dire que la question des droits de la personne, en vertu de la constitution, actuellement, nous apparaît relever à la fois des provinces et de l'autorité fédérale. Notre objectif

[Translation]

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Therefore, in fact, it comes down to consecrate in the Constitution the unequal status of some Canadians living in provinces that would not agree with you.

**Mr. Lalonde:** Did you say illegal status? I...

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** No, no, unequal.

**Mr. Lalonde:** Unequal. Indeed, it would confirm that some provinces, in area of their jurisdiction, are not ready to guarantee on a constitutional level certain rights which other provinces guarantee and which the federal Parliament is ready to guarantee at the national level.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** If such were the case, would the federal, in view of its national obligation, be ready to assume responsibility for these minorities and to declare unilaterally that they now come under the federal government, under its own jurisdiction?

**Mr. Lalonde:** The federal government has never taken such a position and for the time being, at least, does not plan to do so. We have already indicated in a White Paper on linguistic matters, that in education, for example, if the provinces wanted the federal government to take on jurisdiction in the case of linguistic minorities, we would be ready to discuss the matter with the provinces.

But it has never been our position that the federal government unilaterally assume jurisdiction for the linguistic minorities.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** In view of the bargaining that went on in St-Andrews and in Montreal, and in view of what I would call the provinces backing away from the challenge offered, do you not feel that to give every Canadian some fundamental rights is a national obligation which is entirely of federal jurisdiction when one of the partners refuses to participate? Are you going to tell me again that it is a matter that will be bargained or negotiated in the long run, and that another 100 years might elapse before we know in this country the status of minorities, be they in the West, in the East or in the Centre of Canada?

**Mr. Lalonde:** We have already said that we made two basic conditions to the amendment of the Constitution. Firstly, the new Constitution must be of a federal nature. Secondly, it must include a Charter of Rights and Freedoms. This shows the importance that the federal government gives to the content of such a Charter.

Nonetheless, I do not believe that legally or judicially one can assume that because the Charter of Rights and Freedoms is extremely important at the national level it becomes automatically and completely a matter of federal jurisdiction.

I should also mention that the matter of Human Rights, in terms of the present Constitution, seems to us to come under provincial as well as federal authority. Our objective is to

*[Texte]*

est d'en arriver à un accord avec les provinces dans ce domaine-là, et non d'agir unilatéralement.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Une dernière question?

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je vais mettre mon nom pour un autre tour, monsieur le président.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Smith. The next on the list will be Mr. Caccia.

**Senator Smith:** Thank you, Mr. Chairman. I want to deal particularly with the question of the monarchy. If I may, I am going to read certain provisions of the bill and compare them with the BNA Act, but I just want to say this: I do not suppose that in 10 minutes I shall be able to deal with all the matters which seem to me are relative to the monarchy and what I believe to be the changes made.

For instance, there is the appointment of the Governor General, and the problems that seem to me to be inherent in the method of his appointment as set out in the bill; the question of his removal should that be desirable or necessary, and so on, and the question of royal assent. Each one of those would well be the subject of more than a 10-minute dissertation or exchange of views. So I do not suppose I will get to them in the time allotted.

• 1120

The Minister says, and of course I believe he believes what he says, that the provisions of the bill do not make any change in the actual position as between the sovereign and her Canadian ministers and the Canadian Parliament—at least, I believe that is what he said. As I say, I do not doubt he believes that. I do not doubt he believes that on the advice rendered to him by those very able legal people in the Department of Justice, or whatever else they may be. I have a very high regard for them. But I do say that I do not have sufficiently high regard for them to believe every piece of advice they give is necessarily right, and I rather share with Mr. Hnatyshyn a healthy doubt about their being correct in some of the matters inherent in all these constitutional questions we have been discussing.

I would like to say also that I am not unfamiliar with the constitutional practices that have grown up in relation to the Crown in Canada. I do not suppose it would add anything to make any greater assertion of my knowledge than that. However, I believe the provisions of the law, whatever they may be, are a matter of substance and that when one changes the provisions of the law one is very likely to be dealing with a matter of substance and making a change in the substance of that law. As I read this bill and as I read the British North America Act, there are some very clear changes in the law being made, the law under which the present practices and customs and usages have grown up—and I think grown up very satisfactorily to most Canadians. I think when you change that law you do change a matter of substance. In any event, by changing that law you arouse a sense of division and apprehen-

*[Traduction]*

reach agreement with the provinces in this area and not to act alone.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** One last question?

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I would like my name to be put down for the next round, Mr. Chairman.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Smith. Le suivant sur ma liste est M. Caccia.

**Le sénateur Smith:** Merci, monsieur le président. J'aimerais plus particulièrement parler de la question de la monarchie. Si vous le permettez, je vais lire certaines dispositions du projet de loi et les comparer avec les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais auparavant j'aimerais dire ceci: je n'ai pas l'impression qu'en dix minutes, je vais pouvoir traiter de toutes les questions qui sont reliées à la monarchie et de ce que je crois être les changements à apporter.

Par exemple, il y a la nomination du Gouverneur général et plus particulièrement parler de la question de la monarchie. Si vous le permettez, je vais lire certaines dispositions du projet de loi et les comparer avec les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais auparavant j'aimerais dire ceci: je n'ai pas l'impression qu'en dix minutes, je vais pouvoir traiter de toutes les questions qui sont reliées à la monarchie et de ce que je crois être les changements à apporter.

Le ministre affirme que les dispositions du bill ne modifieront en rien les rapports réciproques entre la souveraine et ses ministres ainsi que le Parlement canadien, du moins c'est ce que j'ai cru comprendre. Il est certainement sincère en s'exprimant ainsi. C'est sans doute l'avis qu'il a obtenu de ces conseillers juridiques pour lesquels j'ai beaucoup d'estime. Mais ils peuvent parfois se tromper et comme M. Hnatyshyn, c'est le cas, je crois, en ce qui concerne les questions constitutionnelles.

Par ailleurs, je m'y connais un peu en matière de pratique constitutionnelle telle qu'elle s'applique en ce qui a trait à la Couronne au Canada. Les dispositions de la loi étant une question de fond, toute modification à ces dispositions constitue elle aussi une modification de fond. Or, le présent bill vise à modifier de façon très sensible les dispositions de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, loi qui a régi ces coutumes qui, je crois, donnent satisfaction à la majorité des Canadiens. Donc toute modification à la loi constitue bien une question de fond. De plus, une modification de ce genre suscite nécessairement par tout le Canada des inquiétudes qu'il sera difficile d'apaiser.



*[Text]*

sion in many, many parts of Canada that will take a great deal of effort to allay.

So I come first to the question: if there are no changes in substance made and if, as I believe to be the case, the changes in the law to which I shall refer are divisive, why are they necessary? Why are they embarked upon?

Let me now turn to some of those changes in the law, and I am not pretending to be exhaustive at all. Look at Clause 43 of the bill, on page 16, which reads:

43. The executive government of and over Canada shall be vested in the Governor General of Canada, on behalf and in the name of the Queen.

Then look at the corresponding section in the British North America Act, Section 9:

9. The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

It seems to me that that is a real change in the law, whatever it may change in the nature of the practice of the day.

Then you read the explanations given on page 16 with reference to this and related clauses and you see these words:

... provide for the Governor General to continue his role in Parliament in his own rather than in the Queen's name.

Then you skip a bit and come down to these words in the explanation:

In effect, the result would be to retain the monarchy for Canada and to constitute, at the same time, a Governor General with full status and powers in his or her own right rather than merely in the capacity of a representative of the Sovereign.

Then you turn to Clause 47 on page 17 of the bill which reads:

47. The command-in-chief of the Canadian Forces is hereby declared to be vested in the Governor General of Canada.

• 1125

Look at Section 15, the corresponding section in the British North America Act; it reads:

The Command-in-Chief of the Land and Naval Militia and of all Naval and Military Forces, of and in Canada, is hereby declared to continue and to be vested in the Queen.

Now I cannot see how any legal argument can convince me that is not a change in the law, nor a change of substance as well.

Look at Clause 56 of the bill, on page 20, which says:

There shall be one Parliament for Canada, consisting of the Governor General of Canada, an upper house styled the House of the Federation and the House of Commons.

I read the first few words again:

There shall be one Parliament for Canada, consisting of the Governor General of Canada ...

*[Translation]*

Si donc, comme vous le prétendez, la loi ne sera pas modifiée sur le fond et si ces modifications risquent de susciter des divisions, pourquoi les estimez-vous indispensables?

Je voudrais maintenant, si vous me le permettez, prendre quelques exemples. Je commencerais par l'article 43 à la page 16, qui est libellé comme suit:

43. Le Gouverneur général du Canada détient, au nom de la Reine, le pouvoir exécutif.

L'article correspondant de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est l'article 9, libellé comme suit:

9. A la Reine continueront d'être et sont par les présentes attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

Ceci à mon avis constitue une modification radicale à la loi.

Les explications figurant à la page 16 relativement à cet article sont libellées comme suit:

... prévoit que le Gouverneur général remplis son rôle au Parlement en son nom et non plus en celui de la Reine.

Un peu plus bas on trouve l'explication suivante:

En pratique, la monarchie est maintenue pour le Canada mais, par la même occasion, le Canada est doté d'un Gouverneur général à part entière qui exerce ses pouvoirs en son nom plutôt que simplement à titre de représentant du Souverain.

L'article 47, page 17 du projet de loi, est libellé comme suit:

47. Le Gouverneur général du Canada est le commandant en chef des Forces canadiennes.

L'article correspondant de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'article 15, est libellé comme suit:

A la Reine continuera d'être et est par le présent attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires navales du Canada.

Je ne vois aucune explication juridique qui puisse me convaincre qu'il ne s'agit pas là d'une modification de fond apportée à la loi.

L'article 56 du bill, à la page 20, est libellé comme suit:

Le Parlement du Canada est composé du Gouverneur général du Canada, de la Chambre de la Fédération et de la Chambre des communes.

Je reprends la première partie de la phrase:

Le Parlement du Canada est composé du Gouverneur général du Canada ...

## [Texte]

and so on. Look at Section 17 of the British North America Act; it says:

There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.

Look at Schedule A on page 70 of the bill where there is a statement as to what laws are repealed or altered. In that schedule there is a repeal of a portion of Section 4 of the Interpretation Act. That change is as set out on this page:

4.(1) The enacting clause of an Act may be in the following form:

"The Governor General of Canada, by and with the advice and consent of the House of the Federation and House of Commons of Canada, enacts as follows:"

The similar comparative statement in the British North America Act is: Her Majesty, by and with the consent of the Senate and the House of Commons... In one case the proposal: the Governor General, by and with the advice and consent; in the other case: Her Majesty, by and with the consent...

There are those other points which I have mentioned but I see my time has practically elapsed so I will just conclude, first by saying that I should like my name to be put down again to deal with them when the proper time comes, in fairness to all. My second question is: how can it be said, in the light of these clear and definite changes in the law, that there is no change of substance being made? When these changes in the law arouse such emotions throughout much of the country, why is it necessary to make them?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Well, at my discretion, Mr. Minister, since Senator Smith took up all his 10 minutes, I will see how your comment goes.

**Mr. Lalonde:** Obviously, it is difficult to answer in a few minutes the numerous points raised by Senator Smith, and I understand his concern. I think I should start by saying that on this question of the BNA Act, the provisions you read in the BNA Act do not correspond to the current reality. For instance, the BNA Act says that the Queen is the Commander-in-Chief. Well, the Governor General has been designated Commander-in-Chief by letters patent since 1905. You can go on and mention a whole series of powers that have been fully delegated and transferred to the Governor General by the Queen.

I have stated that the intention of the government is not to change the existing reality, and we do not believe that we have changed the reality. I must say I was rather shocked at the statement by Mr. Beatty that he just did not believe me. He nods his head, so I think I am justified in making a formal statement at this stage in order to completely, I hope, clarify the situation, a statement of some significance about our discussion with the Queen on this particular subject. Obviously any comment about discussions with the Sovereign enters into an area of privilege and confidence, so I thought I should have a brief statement available.

## [Traduction]

Or l'article 17 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule ce qui suit:

Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat et de la Chambre des communes.

L'annexe A du bill, à la page 70, énumère les dispositions législatives abrogées ou modifiées par le présent bill. Est notamment abrogé l'article 4 de la Loi d'interprétation. Et le paragraphe 4(1) à la page 70 stipule ce qui suit:

Le décret d'une loi peut revêtir la forme suivante:

«Le Gouverneur général du Canada, sur l'avis favorable de la Chambre des fédérations et de la Chambre des communes du Canada, promulgue:»

La déclaration correspondante de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est libellée comme suit: Sa Majesté, sur avis favorable du Sénat et de la Chambre des communes... Donc, dans un cas c'est le Gouverneur général sur avis favorable, tandis que dans l'autre c'est Sa Majesté sur avis favorable...

J'ai déjà mentionné toute une série d'autres points, mais vu que le temps court, je demanderais au président d'inscrire mon nom à nouveau sur la liste de façon à ce que tous puissent prendre la parole. A la lumière de toutes ces modifications, comment peut-on prétendre que le bill ne modifiera pas le fond même de la loi? D'ailleurs, étant donné les passions soulevées parmi bon nombre de nos concitoyens par ces changements, pourquoi ne pas laisser les choses comme elles sont?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur le ministre, puisque le sénateur Smith a épuisé ses dix minutes, je vous prie d'écourter votre réponse.

**M. Lalonde:** Il est difficile de répondre en quelques minutes à toutes les questions soulevées par le sénateur Smith. En ce qui concerne l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les dispositions de cette loi que vous avez citées ne correspondent plus à mon avis à la réalité actuelle. Ainsi, alors que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule que la Reine est le commandant en chef des forces armées, c'est le Gouverneur général qui assume ce poste depuis 1905 aux termes de lettres patentes à cet effet. Je pourrais vous citer toute une série de pouvoirs entièrement délégués par la Reine au Gouverneur général.

J'ai déjà dit que le gouvernement n'a nullement l'intention de modifier les faits tels qu'ils existent actuellement, et j'estime que nous ne l'avons pas fait. Par ailleurs, j'ai été choqué d'entendre M. Beatty mettre ma bonne foi en doute. Comme il hoche la tête, je crois qu'il serait opportun de faire le point de la situation et de dire quelques mots concernant nos discussions avec la Reine justement à ce sujet. Évidemment, tout entretien avec la Souveraine est plus ou moins confidentiel; j'ai donc pensé à préparer un court exposé.

[Text]

• 1130

The Prime Minister spoke to the Queen personally during her visit to Canada in October 1977, about his expectation that there would in the course of 1978-79 be full discussion in Canada about the Constitution. He explained the importance that the renewal of our federal system could have in relation to meeting the campaign of the Government of Quebec to persuade the people of Quebec to vote for separation of that province from Canada.

The Prime Minister informed the Queen that in his opinion it would be essential to have the entire Constitution discussed with the provinces, revised in some areas and restated in a Canadian document during the course of the next few years. He said that in that process questions would inevitably arise about the Crown in relation to Canada and about the position of the government generally. The Prime Minister informed the Queen that so far as he and his government were concerned an objective policy would be to ensure to the greatest extent possible that any discussion or debate should not become divisive within Canada and should not afford a basis of questioning the desirability of leaving the present situation of the Crown in Canada unaltered in substance.

Work on the constitutional proposals went forward in the early months of 1978. It was not completed until well into June. When it was completed the Prime Minister asked Her Majesty to receive the then Minister of Justice, Mr. Basford, and the then constitutional adviser to the Prime Minister, Mr. Thorson, so that they could inform her of the proposals and especially of the provisions relating to the Crown and to the Governor General. Mr. Basford and Mr. Thorson had an audience with the Queen at Buckingham Palace on June 15. They gave the Queen a letter from the Prime Minister with regard to the government's proposals relating them to the discussions with Her Majesty in October.

They then discussed with her the statement of government policy in the white paper, *A Time for Action*, and the specific proposals in the draft bill now before this Committee. They made clear that the objective was to maintain the position of the Crown in Canada and the present situation in which the Governor General discharges all the Royal powers in Canada subject to there being provision for the Queen to exercise these powers as appropriate when in Canada.

The Prime Minister received from the Private Secretary to the Queen a letter dated June 20 indicating that Her Majesty was content with the proposed change in the Royal style and title and was satisfied that the proposals would not alter the essential relationship of the Crown to Canada. The Prime Minister received a similar intimation from the Queen personally during the audience she gave him in Edmonton on August 5.

This is the end of the statement and that statement has been cleared, obviously, with the Palace.

I might add that as far as the numerous points that have been raised are concerned, as I mentioned yesterday a document is being prepared which will go into detailed examina-

[Translation]

Le premier ministre s'est entretenu personnellement avec la Reine lors de sa visite au Canada en octobre 1977 et lui a parlé de la possibilité de la tenue d'un débat public au Canada au sujet de la constitution au cours de l'année 1978-1979. Il lui a expliqué quelle pourrait être l'importance d'un remaniement de notre système fédéral pour réfuter la campagne menée par le gouvernement du Québec afin de persuader les québécois de voter en faveur de la séparation de cette province du Canada.

Le premier ministre a informé la Reine qu'il lui semblait essentiel de discuter à fond de la constitution avec les provinces, d'en réviser certains aspects et de la reformuler dans un document canadien au cours des années à venir. Il a dit que dans l'intervalle, certaines questions seraient inévitablement soulevées au sujet des relations entre la Couronne et le Canada et relativement au gouvernement en général. Le premier ministre a informé la Reine que lui-même et son gouvernement estimaient qu'il fallait assurer dans la plus grande mesure possible qu'aucune discussion ne sème la division au sein du Canada ou ne permette de douter de la nécessité de garder intact en substance le statut de la Couronne au Canada.

La rédaction des propositions constitutionnelles a été amorcée au début de 1978, et ne s'est terminée qu'au mois de juin. Le premier ministre a alors demandé à Sa Majesté de recevoir le ministre de la Justice d'alors, M. Basford, et le conseiller constitutionnel du premier ministre, M. Thorson, afin qu'ils puissent l'informer des propositions et surtout des dispositions ayant trait à la Couronne et au Gouverneur général. M. Basford et M. Thorson se sont entretenus avec la Reine au Palais de Buckingham le 15 juin. Ils ont transmis à la Reine une lettre du premier ministre portant sur les propositions du gouvernement et faisant état des entretiens qu'il avait eus avec Sa Majesté en octobre.

Ils ont alors discuté avec Elle de la politique gouvernementale énoncée dans le Livre blanc, *Le temps d'agir*, et des propositions précises du projet de loi qu'étudie maintenant le comité. Ils ont bien précisé que le gouvernement avait l'intention de maintenir le statut de la Couronne au Canada ainsi que la situation actuelle selon laquelle le Gouverneur général assume toutes les responsabilités royales au Canada tout en prévoyant que la Reine puisse exercer elle-même ces pouvoirs au Canada, s'il y a lieu.

Le premier ministre a reçu une lettre datée du 20 juin du secrétaire privé de la Reine signalant que Sa Majesté était satisfaite des changements proposés quant au style et au titre de la royauté et était convaincue que ces propositions ne modifieraient aucunement l'essentiel des relations entre la Couronne et le Canada. La Reine a confirmé de vive voix son opinion au premier ministre au cours d'un entretien à Edmonton le 5 août.

Et c'est la fin de mon exposé qui a été approuvé, bien entendu, par le Palais.

De plus, comme je l'ai mentionné hier, nous sommes en train de rédiger un document qui étudiera en détail les points semblables à ceux que vous avez soulevés, monsieur Smith, et



## [Texte]

tions of the points similar to the ones you have raised, Mr. Smith, and which I think, I hope, will completely clarify the situation and make it quite clear that no change is being proposed in the present status and role of the monarchy in Canada. This Committee will have an opportunity then, having looked at this particular document, to assess the real situation and obviously to debate it further.

**Mr. Lawrence:** Mr. Chairman, on a point of clarification. Could the minister say whether the Queen and her advisers actually saw and approved the bill and the terms of the bill?

**Mr. Lalonde:** The Queen saw the bill and what I have said in the statement here is quite clear, I think, in that respect.

• 1135

**Mr. Lawrence:** And approve the bill.

**Mr. Lalonde:** You know, when you say "approve the bill", I do not think I should ...

**Mr. Lawrence:** You are mainly talking about a letter dated June 18. Could we see that letter then?

**Mr. Lalonde:** Obviously not.

**Mr. Lawrence:** That is what she approved.

**Mr. Lalonde:** The Queen saw the bill and I refer again to my statement and I will not go obviously beyond the statement which is a formal statement that I wanted to put on the record.

**Mr. Lawrence:** You do not know if she approved the bill.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I just ask permission to make this assertion, that all that amounts to is that the Queen said that she would accept the advice of her Canadian Ministers.

**Mr. Lalonde:** Exactly.

**Senator Smith:** And that is all that means, nothing more.

**An hon. Member:** I am sorry, I disagree with you, Senator.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We have time, I think, for three more interventions and the three names that I will call will be Mr. Caccia, Mr. Howie and Senator van Roggen. Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** I have two questions this morning. I would admit, Mr. Chairman, that in listening to some of the interventions made by Tory members of this Committee yesterday and this morning I am beginning to think I am suffering some form of historical hallucinations of facts as they have happened in recent historical times. In particular I wonder whether I remember correctly, or whether I am mistaken, in recalling that it was a distinguished Canadian and member of the Conservative Party and, for that matter, a provincial premier who urged his colleagues across the country and the federal government to call a conference called *A Confederation of Tomorrow Conference* some 12 years ago. That was an initiative, if I remember correctly, taken by a provincial premier, a Conservative Canadian, of course, and by provincial premiers across the country who at that time, if I remember correctly, agreed and urged Ottawa to initiate an exercise of this nature.

## [Traduction]

qui, je l'espère, apportera les éclaircissements nécessaires et précisera hors de tout doute qu'on ne propose aucunement de modifier le statut et le rôle de la monarchie au Canada. Après avoir lu ce document, le comité pourra évaluer la situation telle qu'elle se présente réellement et en discuter plus longuement.

**M. Lawrence:** Monsieur le président, je voudrais avoir des éclaircissements. Le ministre peut-il nous dire si la Reine et ses conseillers ont lu et approuvé le bill dans sa forme actuelle?

**M. Lalonde:** La Reine a lu le bill et je crois que la déclaration que je viens de faire est assez claire à cet égard.

**M. Lawrence:** Et elle a approuvé le bill.

**M. Lalonde:** Vous dites «approuvé le bill», mais je ne crois pas que ...

**M. Lawrence:** Vous parlez d'une lettre datée du 18 juin. Pourrions-nous la voir?

**M. Lalonde:** Évidemment que non.

**M. Lawrence:** C'est ce qu'elle a approuvé.

**M. Lalonde:** La reine a lu le bill et je vous reporte encore une fois à la déclaration que je viens de faire. Je n'irai évidemment pas plus loin car c'est une déclaration officielle que je voulais consigner au procès-verbal.

**M. Lawrence:** Vous ne savez pas si elle a approuvé le bill.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, permettez-moi de dire que cela signifie uniquement que la reine a tout simplement déclaré qu'elle s'en remettrait au conseil de ses ministres canadiens.

**M. Lalonde:** Exactement.

**Le sénateur Smith:** C'est tout ce que cela veut dire, rien de plus.

**Une voix:** Excusez-moi, mais je ne suis pas d'accord avec vous, sénateur.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous avons le temps d'entendre trois autres interventions et je donne la parole à M. Caccia, M. Howie et au sénateur van Roggen. Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** J'ai deux questions à poser ce matin. Après avoir écouté les interventions de certains députés conservateurs de ce comité hier et ce matin je commence à me demander si j'ai bon souvenir de notre histoire récente. Je me demande s'il est bien vrai que c'est un éminent canadien, membre du Parti conservateur, et premier ministre provincial de surcroît qui a incité ses homologues et le gouvernement fédéral à convoquer une conférence intitulée «une conférence sur la confédération de demain», il y a douze ans environ. Si je me souviens bien, cette initiative avait été prise par un premier ministre provincial, un Conservateur, et par des premiers ministres des autres provinces qui étaient alors tombés d'accord et avaient incité Ottawa à prendre une telle mesure.

## [Text]

Second, I wonder whether I am suffering historical hallucinations in recalling that at that time actually Ottawa was quite reluctant in initiating this exercise, well aware of the pitfalls, the difficulties and the problems inherent in this kind of legislative work.

Mr. Chairman, I am raising this particularly after hearing the outpour of synthetic indignation on the part of Mr. Beatty this morning who seemed to have forgotten what seems almost to me to be an erroneous interpretation on my part of those historical events which took place some time ago and which inevitably led to our work here today, and now that we are at the crunch, now that we are in the kitchen, some people seem to feel that it is getting too hot.

Mr. Chairman, the two questions are the following. One relates to the appointment of the Justices to the Supreme Court of Canada, which I am sure in the mind of every Canadian is an extremely important clause of the bill, and in particular to Clauses 106 and 107. The question in my mind is one that could be summarized by stating what the advantages are in the proposed procedure compared to the procedure that we have now.

Mr. Chairman, fears have been related to me about the possible vote in the House of Federation which would lead to the possibility of having one day a Supreme Court of Canada of a lesser calibre than we enjoy today, and this fear is based on the assumption that the potential candidates would have to seek the support of a provincial attorney general, plus a federal attorney general, plus the members of the nominating council and plus, finally, under certain circumstances, the approval of the House of Federation. It is this kind of procedure that is raising fears as to the quality of potential candidates who will allow their names to stand for this kind of appointment, which will involve the passing of these four obstacles.

• 1140

The second question, Mr. Chairman, has to do with Clause 126. I wonder if the Minister could give us the clearest possible interpretation of this clause. Fears have been expressed to me that if Bill C-60 is passed, this clause would be tantamount to "a blank cheque" to the executive arm, which would then be empowered to amend the constitutionally designated provisions without further reference to Parliament, and subject only to provincial concurrence. Mr. Chairman, is this assumption correct?

**Mr. Lalonde:** As far as the first question is concerned, the concern you have, Mr. Caccia, is one voiced by the Cabinet when drafting this particular bill. We wondered if we were putting too many obstacles in the way of an appointment to the Supreme Court, knowing that governments always look for outstanding members of the bar to accept those appointments. I do not know of any instance where people have been actually searching out an appointment; rather, it has been the reverse in that the government has been trying to convince senior members of the legal profession to accept such appointments. It is a matter of judgment whether or not it would induce some individuals to refuse to go through that series of steps. On the other hand, you have to find a way of answering the traditional

## [Translation]

Deuxièmement, je me demande si je ne souffre par d'hallucination car il me semble me souvenir qu'à ce moment-là Ottawa hésitait beaucoup à amorcer ce genre de débat, étant bien conscient des pièges, des difficultés et des problèmes inhérents à ce genre de révision législative.

Monsieur le président, je pose en particulier ces questions après avoir entendu ce matin les propos indignés de M. Beatty qui semble avoir oublié ces événements historiques qui ont eu lieu il y a quelque temps, ce dont je commence à douter, et qui ont mené inévitablement à la tâche qui nous est confiée aujourd'hui. Maintenant que nous cherchons à entreprendre quelque chose de précis, certains semblent avoir envie de reculer.

Monsieur le président, j'ai deux questions à poser. La première porte sur la nomination des juges à la Cour suprême du Canada—aspect extrêmement important du bill pour tous les Canadiens—et surtout sur les articles 106 et 107. Je pourrais résumer ma question en déclarant que je constate que la procédure proposée constitue une amélioration par comparaison à la procédure actuelle.

Monsieur le président, d'aucuns m'ont dit craindre que l'élection des juges par la Chambre de la fédération puisse miner le calibre de notre Cour suprême du Canada car les candidats éventuels seraient obligés de chercher l'appui d'un procureur général de la province, du procureur général fédéral, des membres du conseil de nomination et finalement, dans certaines circonstances, des membres de la Chambre de la fédération. Cette procédure suscite des craintes quant à la qualité des candidats à la Cour suprême, candidats qui devront franchir ces quatre obstacles.

Ma deuxième question, monsieur le président, porte sur l'article 126. Le ministre pourrait-il nous donner une interprétation aussi claire que possible de cet article? Certains m'ont dit craindre que cela revienne à donner carte blanche à l'exécutif qui aurait alors le pouvoir de modifier certaines dispositions de la Constitution sans renvoyer la question au Parlement, en obtenant simplement l'accord des provinces. Monsieur le président, cette hypothèse est-elle exacte?

**M. Lalonde:** Pour ce qui est de votre première question, les membres du Cabinet ont exprimé les mêmes préoccupations que vous, monsieur Caccia, lors de la rédaction de ce bill. Nous nous sommes demandé si nous ne plaçons pas trop d'obstacles à la nomination des juges à la Cour suprême, sachant que les gouvernements cherchent toujours à confier ces postes aux membres du barreau les plus éminents. Pour autant que je sache, personne n'a jamais cherché à être nommé à un de ces postes. Je pense que c'est toujours l'inverse qui se produit; c'est le gouvernement qui tente toujours de convaincre les membres les plus éminents de la profession juridique d'accepter des nominations de ce genre. On ne peut savoir vraiment si cela portera certains à refuser de se soumettre à

*[Texte]*

concerns that have been expressed by various provincial governments about the technique of appointing judges to the Supreme Court.

As for the fact that they did not feel they had an adequate say in the selection of those judges; I think something has to be done to meet that concern. Whether or not it is justifiable, the fact that the concern is there is one we have to deal with and find a solution for which would meet with the endorsement of the provinces.

One could say that this first step is adequate and the second one dealing with the House of Federation is not necessary. If you look at the American experience, the only thing I will tell you is that the American experience of very extensive examination by the senate committee has not prevented outstanding members of the American bar from standing for appointment; it would appear, therefore, that it would reinforce the credibility, the authority of the judges once they are appointed.

As far as public opinion is concerned, I think it would increase the respect of the public all around for the courts, but again, that is an area where we would very much like the views of the Committee as to whether or not we have gone too far in ensuring full public consideration and provincial consideration of Supreme Court appointments.

As far as your second point is concerned, the procedural way that is proposed is to avoid, if a bill like this were approved by Parliament, the necessity of having another resolution of both Houses to be passed once it has been approved by Parliament. Resolutions would be deemed to have been passed once the bill has been approved, an if we get endorsement by a sufficient number of provinces, for instance, we could immediately proceed to entrenchment of these provisions. That is the ideal.

• 1145

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Howie.

**Mr. Howie:** Thank you very much, Mr. Chairman. Mr. Lalonde, in the statement you have just made to us, which has just been distributed, at page 2 in the very first paragraph you sort of paraphrase the Prime Minister in a statement with which I find myself in complete agreement.

The Prime Minister informed the Queen that, so far as he and his government were concerned, an object of policy would be to ensure, to the greatest extent possible, that any discussion or debate should not become divisive within Canada and should not afford a basis for questioning the desirability of leaving the present position of the Crown in Canada unaltered in substance.

I agree with the Prime Minister on that. I hope that in this paper you are preparing that will soon be before us you will be able to convince us, as you have not so far convinced me by the legislation you tabled in the House, that in fact and in action you will give voice to that principle expressed by the Prime Minister.

*[Traduction]*

toutes ces étapes. Il faut néanmoins répondre aux préoccupations qui ont depuis toujours été exprimées par les différents gouvernements provinciaux quant à la façon de nommer les juges à la Cour suprême.

De plus, les provinces ont dit estimer ne pas participer de façon appropriée à la sélection de ces juges. Il faut donc faire quelque chose à cet égard. Qu'elle soit justifiée ou non, cette préoccupation existe, il faut en tenir compte et trouver une solution qui soit acceptable pour les provinces.

On pourrait prétendre que cette première mesure est justifiée et que la deuxième, ayant trait à la Chambre de la fédération, n'est pas nécessaire. Si l'on prend l'exemple des États-Unis, je puis seulement vous dire que même si chaque nomination est étudiée de façon approfondie par un comité sénatorial, cela n'a pas empêché des membres éminents des barreaux américains de se porter candidats. Il me semble donc que cela accroîtrait la crédibilité et l'autorité des juges nommés.

Pour ce qui est de l'opinion publique, j'estime que la population aurait plus de respect pour les tribunaux. Toutefois, à cet égard, nous aimerions beaucoup connaître les opinions du comité quant à la façon d'assurer la participation complète de la population et des provinces aux nominations à la Cour suprême.

Pour ce qui est de votre deuxième question, nous proposons cette procédure pour éviter, si un bill de cette nature était approuvé par le Parlement, la nécessité de faire adopter une autre résolution par les deux Chambres une fois qu'il aurait été approuvé par le Parlement. Autrement dit, les résolutions seraient réputées avoir été adoptées une fois le bill approuvé, et nous pourrions immédiatement entériner ces dispositions pourvu que nous obtenions l'accord d'un nombre suffisant de provinces. Ce serait une situation idéale.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Howie.

**M. Howie:** Merci beaucoup, monsieur le président. Monsieur Lalonde, dans la déclaration que vous venez tout juste de nous faire et qui a été distribuée, au tout premier paragraphe de la page 2, vous paraphrasez en quelque sorte le premier ministre dans une déclaration avec laquelle je suis tout à fait d'accord.

Le premier ministre a informé la Reine que lui-même et son gouvernement estimaient qu'il fallait assurer dans la plus grande mesure possible qu'aucune discussion ne sème la division au sein du Canada ou ne permette de douter de la nécessité de garder intact en substance le statut actuel de la Couronne au Canada.

Je suis d'accord avec le premier ministre à ce sujet. J'espère que dans le document que vous préparez et qui nous sera bientôt présenté, vous réussirez à nous le prouver. En effet, jusqu'à maintenant, la loi que vous avez déposée à la Chambre ne m'a pas convaincu de votre volonté d'appliquer dans les faits les principes exprimés par le premier ministre.



## [Text]

The legal role of the monarch is diminished by the amendments before us—Senator Smith has cited some—and the legal position of the Governor General is enhanced in equal measure. This is seen as divisive. It is deeply disturbing—and appears completely unnecessary in the context of today's reality—to all Canadians. It is deeply disturbing to a large segment of our population. I hope that you will explain to us why this is necessary at a time when national unity is very much a matter of concern to every one of us. I personally think it is the wrong thing for you to do.

I look forward to your opening statement, that is on page 2 of the document distributed to us, where you say you want to emphasize that the position of the government on the proposals before the Committee is one of flexibility. That has not been my impression from your statements to date, Mr. Lalonde, and I sincerely hope that we will see some demonstration of this flexibility. Frankly, if we are just reflecting today's reality, and assuming that the government is operating legally, I would like to see you withdraw your proposed amendments with respect to the monarchy. How flexible are you prepared to be? You have set limits of time, the Prime Minister has indicated limits of time for provincial premiers—one thing you have certainly done has been to unite the provincial premiers; I wish you had had as much luck in the rest of the country. Are you prepared to be flexible in these limits of time? And in terms of substances, are you prepared to be flexible and to consider a genuine reform of the Senate and a genuine reform of the House of Commons, for example, instead of a restructuring of the Senate?

I want to come to one question you proposed at the end of your remarks yesterday and ask you to comment on it. You say that we should consider:

What are the objectives Canadians seek to achieve in our federation and how can we best state them?

Quite frankly, Mr. Chairman, I think in discussing a constitution, the philosophy as to what the goals are that unite Canadians, what the goals and objectives are that bring us together as a great country, and what the goals and objectives are that in terms of our rich resources and our educated population should make us the commanders of the 21st century, the 21st century should indeed belong to Canada. But it is not so.

What are the goals that unite us? This is surely the fundamental philosophical question for any constitution and there is not a single mention of them in this proposal before us. That, I submit, should be square one. We have, in Western Canada, the most outstanding riches in the world in our tar sands; we have the grain in the Prairies; the coal deposits in Saskatchewan. The Precambrian shield in Ontario is the richest area in the world in terms of minerals, and the untapped resources in Northern Quebec and Labrador have among them the most outstanding hydro-electric potential in the world in Gull Island and Muskrat Falls. The tides in the Bay of Fundy are the highest in the world, and if the studies that have been dragging for the last decade, while we have been concerned with a

## [Translation]

Le rôle juridique du monarque est diminué aux termes des amendements qui nous sont présentés—le sénateur Smith en a cité quelques exemples—et le statut juridique du gouverneur général s'en trouve proportionnellement accru. Ceci est perçu comme un facteur de division. Cela est profondément inquiétant pour tous les Canadiens et semble tout à fait inutile dans la conjoncture actuelle. J'espère que vous nous expliquerez pourquoi ces mesures sont jugées nécessaires alors que l'unité nationale nous préoccupe tous grandement. Personnellement, j'estime que vous avez tort d'agir ainsi.

Dans votre déclaration préliminaire, à la page 2 du document qui nous a été distribué, vous affirmez que le gouvernement saura faire montre de souplesse quant aux propositions qu'examine le comité. Ce n'est pas l'impression que je retire de vos déclarations jusqu'à présent, monsieur Lalonde, et j'espère sincèrement que vous nous donnerez la preuve de cette souplesse. Franchement, si nous voulons simplement exprimer la situation actuelle, et en présumant que le gouvernement agit de bon droit, j'aimerais vous voir retirer vos amendements relatifs à la monarchie. Dans quelle mesure êtes-vous disposé à faire preuve de souplesse? Vous avez établi des délais; le premier ministre a fourni certains délais aux premiers ministres provinciaux. Vous avez certainement réussi à unir les premiers ministres des provinces. J'aurais souhaité que vous ayez autant de chance dans le reste du Canada. Êtes-vous disposé à faire preuve de souplesse quant à ces délais? Et pour les questions de fond, êtes-vous disposé à faire preuve de souplesse et à envisager une véritable réforme du Sénat de même qu'une véritable réforme de la Chambre des communes, par exemple, plutôt qu'une restructuration du Sénat?

J'aimerais traiter d'une question que vous avez soulevée à la fin de vos observations d'hier, et vous demander de nous en parler. Vous affirmez que nous devrions nous demander:

Quels objectifs les Canadiens veulent-ils atteindre au sein de notre fédération et quelle est la meilleure façon de les énoncer?

Franchement, monsieur le président, je crois qu'il est important, lorsqu'on discute d'une constitution, de connaître les objectifs qui unissent les Canadiens, qui en font les habitants d'un grand pays, d'un pays qui par ses richesses et par l'instruction qu'il dispense à sa population, devrait nous rendre maîtres du XXI<sup>e</sup> siècle. Le XXI<sup>e</sup> siècle devrait vraiment appartenir au Canada. Mais il n'en est pas ainsi.

Quels sont les buts qui nous unissent? C'est là certainement la question de principe fondamentale à laquelle doit répondre toute constitution. Or, le projet de loi qui nous est présenté ne fait jamais allusion à ces buts. A mon avis, ce serait la première chose à faire. Dans l'ouest du Canada, nous avons les richesses les plus extraordinaires du monde dans nos sables bitumineux; nous avons les céréales des Prairies, les gisements de charbon de la Saskatchewan. Le bouclier précambrien en Ontario est la région la plus riche du monde pour ce qui est des minéraux, et les ressources inexploitées du nord du Québec et du Labrador présentent le potentiel hydroélectrique le plus extraordinaire du monde, à Gull Island et à Muskrat Falls. Les marées de la baie de Fundy sont les plus hautes du monde, et si

## [Texte]

myopic examination of our internal problems, could only come to reality we might become the powerhouse of North America. But, instead of that, we are sitting around here wondering about whether we need 11 judges or 9 in the Supreme Court of Canada—and it can be achieved by a simple amendment in Parliament—and we are wondering about the Senate. My gracious, we have wondered about it for 100 years, but now, is it really going to contribute to national unity if we solve this problem now?

Someone has suggested that we need changes to our constitution as a vehicle for solving our problem of national unity, to show that we can evolve, to give evidence that we can change. We have been doing that for 100 years. Since 1940 every amendment to the BNA Act on behalf of the provinces has been brought forward by the Government of Canada by our senior House after consultation with every provincial government. That is the testimony before the Senate Committee. I assume it is correct.

• 1150

Mr. Chairman, I notice my time is nearly up and I do apologize for not giving him enough time, but I would like to have from the Minister his statement in answer to his own question: what are the objectives Canadians seek to achieve in our federation and how can we best state them? In corollary to it, do you honestly believe if we pass these amendments to the constitution that they will be a major factor in bringing about unity in Canada and support the federalist cause in Quebec?

**Mr. Lalonde:** On the first question, I refer you to the preamble of the bill, to Clauses 3 and 4 of the bill, where we state the aims of the Canadian federation and the objectives. They are right there in the proposed act. If you think they are not adequate, I would hope that the Committee will improve on them and bring forward a better statement of aims and objectives than those we have been able to put forward. But they are there in the bill itself.

As to the second question, and as I said, the objective of the government, and I am sure the objective of the Committee, is to try to work out a consensus, a consensus between the various parties in the House of Commons and the Senate and work a consensus with the provinces. That is our target and objective. I say that if we can reach some form of consensus I am convinced that the amendments that will come out and therefore tabled before Parliament will indeed increase national unity in all respects—not only in Quebec but in the rest of the country too.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** One last question if you have one.

**Mr. Howie:** Thank you very much.

Mr. Chairman, I have read these clauses that the Minister refers to, and is the Minister telling us that those are the best

## [Traduction]

les études qui traînent en longueur depuis une dizaine d'années, alors que nous nous livrons à l'examen obtus de nos problèmes internes, si ces études finissaient par aboutir, nous pourrions devenir la centrale énergétique de l'Amérique du Nord. Mais, au lieu de tout cela, nous siégeons ici en nous demandant si nous devrions avoir 11 ou 9 juges à la Cour suprême du Canada—question qui peut être réglée par un simple amendement, au Parlement—et nous nous préoccupons du Sénat. Bon sang, nous nous en préoccupons depuis cent ans, mais si nous résolvons ce problème maintenant, cela contribuera-t-il à maintenir l'unité nationale?

Quelqu'un soutenait que nous devons apporter des modifications à notre Constitution afin de résoudre nos problèmes relatifs à l'unité nationale, afin de prouver que nous pouvons évoluer, que nous pouvons changer. C'est ce que nous faisons depuis cent ans. Depuis 1940, tous les amendements à l'AANB faits au nom des provinces ont été présentés par le Gouvernement du Canada, par notre Chambre principale, après consultation de tous les gouvernements provinciaux. C'est le témoignage présenté au comité du Sénat. Je présume que c'est exact.

Monsieur le président, je remarque que mon temps est presque écoulé, et je regrette de ne pas avoir accordé suffisamment de temps au ministre, mais j'aimerais qu'il nous fasse une déclaration en répondant à sa propre question: quels sont les objectifs visés par les Canadiens au sein de notre fédération et quelle est la meilleure façon de les énoncer? En outre, croyez-vous vraiment que si nous adoptons ces amendements à la constitution, ils constitueront un facteur important d'unité au Canada et ils viendront en aide à la cause fédéraliste au Québec?

**M. Lalonde:** Pour la première question, je vous renvoie au préambule du projet de loi, aux articles 3 et 4 du projet de loi, où nous faisons état des buts et des objectifs de la fédération canadienne. Ils se trouvent là dans le projet de loi. Si vous croyez qu'ils ne sont pas suffisants, j'espère que le comité y apportera des améliorations et présentera une meilleure description de nos buts et objectifs que celle que nous avons été en mesure d'élaborer. Mais l'énoncé se trouve dans le bill même.

Quant à la deuxième question, et comme je le disais, l'objectif du gouvernement, et je suis persuadé que c'est également l'objectif du comité, est d'essayer d'atteindre un consensus entre les divers partis à la Chambre des communes et au Sénat ainsi que de parvenir à une entente avec les provinces. C'est là notre but et notre objectif. Je soutiens que si nous pouvons atteindre une forme quelconque de consensus, je suis convaincu que les amendements qui en découleront et qui seront conséquemment présentés au Parlement favoriseront véritablement l'unité nationale à tous les égards, non seulement au Québec mais dans le reste du Canada également.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Une dernière question si vous en avez une.

**M. Howie:** Merci beaucoup.

Monsieur le président, j'ai lu les articles du bill auxquels le ministre fait allusion. Le ministre nous affirme-t-il que ce sont

[Text]

objectives and goals that the Government of Canada can set for the Canadian people in our national constitution? Is this the inspiration that this government speaks of?

**Mr. Lalonde:** I say, yes, but I suggest you try your hand at improving them if you can.

**Mr. Howie:** Well, I certainly can improve them but I do not know that you will agree with them with your demonstrated inflexibility.

**An hon. Member:** Go ahead, take your time.

**Mr. Howie:** Exactly.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, Mr. Minister, firstly, I suppose each one of us in the Senate needs to start off the first day by saying that even though we may be abolished for the sake of reform, I, for one, would forgo weekly commuting all the way from Vancouver, which probably would not break my heart.

I would like first to deal, if I may, with the terms of reference of the Committee which disturb me. I am sure it is an oversight, although I find it difficult to imagine that such a fundamental thing would be overlooked. The wording we use in references to all our Senate committees are words to this effect: that the committee be empowered to engage the services of such counsel and technical and clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination at such rates of remuneration and reimbursement as the committee may determine, etc.

The terms of reference of this Committee have no provision for being able to employ any outside assistance whatsoever at a fee.

The fact that it is a joint committee, I am told, precludes it from allowing them the normal procedures of the House of Commons which also permit committees to retain assistance such as that. I cannot believe that the executive deliberately planned that this Committee should be hamstrung in this fashion and I would ask members of the Committee to support me in requesting you to consult your colleagues and have possibly Mr. MacEachen assure our Joint Chairmen that a suitable amendment, amendment to our terms of reference will be brought in on October 10 by the government, and I am sure opposition parties will support it wholly, so that we can proceed in the meantime on the knowledge that such an amendment will be made as quickly as it legally can be made. That is my first question. Maybe you could just comment on that quickly so as not to preclude my getting on to one or two matters of substance beyond that.

**Mr. Lalonde:** Well, if the question is addressed to you, Mr. Joint Chairman, I do not think I am entitled to answer it.

**Senator van Roggen:** No, I am addressing it to you, Mr. Minister. Your government set up the Committee so . . .

**Mr. Lalonde:** The government would be ready to . . .

[Translation]

là les meilleurs buts et objectifs que le Gouvernement du Canada puisse établir pour le peuple canadien dans sa constitution nationale? Est-ce là l'inspiration dont le gouvernement nous parle?

**M. Lalonde:** J'affirme que oui, mais je vous propose d'essayer de les améliorer, si vous le pouvez.

**M. Howie:** Eh bien, je peux certainement y apporter des améliorations, mais je ne sais pas si vous serez d'accord, compte tenu de l'inflexibilité dont vous avez fait preuve.

**Une voix:** Allez-y, prenez votre temps.

**M. Howie:** Exactement.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, monsieur le ministre, je suppose devoir commencer en disant, comme le pensent d'autres sénateurs, que la disparition éventuelle du Sénat par amour de la réforme ne m'attristerait probablement pas puisque, personnellement, je laisserais bien tomber les voyages hebdomadaires entre Ottawa et Vancouver.

D'abord, et si vous me le permettez, j'aimerais traiter du mandat du comité, question qui me préoccupe. Je suis persuadé qu'il s'agit d'un oubli, bien que je trouve difficile à imaginer qu'un élément aussi fondamental puisse être oublié. Le libellé que nous utilisons relativement à tous nos comités du Sénat est le suivant: que le comité soit autorisé à engager les services de conseillers et du personnel de soutien juge nécessaire à la tenue de cet examen, aux taux de rémunération et de remboursement qu'établira le comité etc.

Le mandat de ce comité ne contient aucune disposition nous permettant d'engager une aide extérieure quelconque, moyennant rémunération.

On me dit que le fait qu'il s'agisse d'un comité mixte empêche l'application des procédures ordinaires de la Chambre des communes qui permettent également au comité de retenir de tels services. Je ne peux croire que l'exécutif ait délibérément voulu que ce comité soit ficelé de la sorte, et je demande aux membres du comité d'appuyer ma demande: je vous saurais gré de consulter vos collègues et de demander peut-être à M. MacEachen d'assurer à nos coprésidents qu'une modification satisfaisante sera apportée à notre mandat le 10 octobre par le gouvernement. Je suis persuadé que les partis d'opposition appuieront entièrement ma demande. Ainsi, dans l'intervalle, nous pourrions poursuivre nos travaux en sachant que cette modification sera apportée aussi rapidement qu'il est légitimement possible de le faire. C'était ma première question. Peut-être pourriez-vous me répondre brièvement, afin qu'on ne m'empêche pas de soulever une ou deux questions de fond ensuite.

**M. Lalonde:** Eh bien, si la question s'adresse à vous, monsieur le coprésident, je ne crois pas être autorisé à y répondre.

**Le sénateur van Roggen:** La question s'adressait à vous, monsieur le ministre. Votre gouvernement a créé le comité, alors . . .

**M. Lalonde:** Le gouvernement serait disposé à . . .



[Texte]

• 1155

**Senator van Roggen:** I am asking if you will consult with your confreres in the Cabinet and get a commitment from them that they will propose an amendment to the Terms of Reference of this Committee on October 10, or as soon as Parliament comes back, to correct this so that we may obtain independent advice at a fee if we require in either legal or other areas.

**Mr. Lalonde:** I will certainly be happy to transmit your request to Mr. MacEachen, Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** I would hope that it would be forthcoming positively to the Joint Chairmen and they will be able to report to the Committee very shortly in that connection because I feel that it is only going to delay the process that you wish to see speeded up if we have to put off getting this type of advice for two months. If you could give us this informal undertaking which would not be legal, we could at least make plans and arrangements accordingly, even if we could not commit the government to an expenditure.

**An hon. Member:** Take up a collection.

**Senator van Roggen:** We could take up a collection.

The second point now, to come on to the bill, I was delighted today and yesterday to hear your forthcoming assertions relative to the Monarchy and I will simply pass on in the knowledge that any problems we perceive in the wording that might indicate it is changing the present position of the Queen, we can amend and you will welcome that. I will pass from the Supreme Court at the moment.

I was concerned this morning when you said that we should—if I heard you correctly—now deal with the substantive matters before us and not with the process. If that was advice to the Committee, I find it inconceivably difficult to not address ourselves to the process because the process, first, may be in the opinion of some leading people in Canada, illegal and, second, it may be very undesirable to separate the separation of powers from what is here proposed. Perhaps I misunderstood you.

To come to the House of the Federation, I have three questions, reasonably quickly.

First, did you have any particular reason for choosing such a clumsy name for the new house? Even though it is newly structured, it could still have been called the Senate. The Senate is a term that has been going for a couple of thousand years, since Greek times. It is used in dozens of countries and it is very well known and honoured as a term. Certainly the House of the Federation is going to be very clumsy. As Senator Forsey has said, it will either be known as *fedoras* or *whats*.

Second, the 60-day veto simply baffles me. The many, many proposals that have been put forward at different times are for a one-year veto, a six-months veto. Surely in 60 days there is no time for that sober reflection. If this provincially-dominated house feels strongly enough to reject a federal bill, then the federal government and the federal Parliament should surely

[Traduction]

**Le sénateur van Roggen:** Je vous demande de bien vouloir consulter vos collègues au Cabinet, afin qu'ils s'engagent à proposer, le 10 octobre prochain, ou dès que le Parlement se réunira de nouveau, une modification au mandat du comité, afin que nous soyons autorisés à demander les conseils de spécialistes indépendants, moyennant honoraires, advenant que des questions juridiques ou autres le justifient.

**M. Lalonde:** Je me ferai un plaisir de faire part de votre demande à M. MacEachen.

**Le sénateur van Roggen:** J'ose espérer que la réponse remise au coprésident sera positive, car si nous devions attendre deux mois avant d'obtenir de tels conseils, le travail n'en serait que ralenti, alors que vous souhaitez en accélérer la marche. Si vous pouviez nous donner un engagement officieux, à cet effet, nous pourrions au moins faire le nécessaire, bien que nous ne serions pas en mesure de nous engager dans des dépenses au nom du gouvernement.

**Une voix:** On pourrait toujours faire la quête.

**Le sénateur van Roggen:** Très juste.

Je passe à une deuxième question maintenant. Je reviens aux dispositions du bill. Aujourd'hui et hier, j'ai été ravi de vous entendre faire des affirmations au sujet de la monarchie et je dirai tout de suite que tout problème au sujet du libellé qui semblerait indiquer une modification à la situation actuelle à ce sujet, serait résolu puisque vous accepterez donc volontiers de modifier ledit libellé. Je ne parlerai pas de la Cour suprême pour l'instant.

Ce matin, quand je vous ai entendu dire, si je me souviens bien, que nous devrions nous attacher aux questions de fond plutôt qu'au processus, je me suis inquiété. Si c'est là le désir des membres du comité, je ne peux pas ne pas me préoccuper du fait qu'on laisserait de côté le processus, car tout d'abord, le processus peut, de l'avis de notables au Canada être illégal et deuxièmement, il n'est peut-être pas souhaitable de dissocier la répartition des pouvoirs des propositions que nous avons sous les yeux. Mais peut-être vous ai-je mal compris.

Je passe maintenant à la question de la Chambre de la fédération. J'ai trois questions en tout et elles seront brèves.

Avez-vous choisi ce nom assez maladroit pour une raison en particulier? Même si la Chambre Haute est transformée, elle pourrait toujours s'appeler le Sénat. Ce nom existe depuis quelques milliers d'années, depuis les Grecs et dans une douzaine de pays, on utilise ce nom, qui est bien connu et suscite le respect. Je pense que l'expression Chambre de la fédération est maladroit. Comme l'a dit le sénateur Forsey, on parlera de «*fedoras*» ou je ne sais quoi encore.

Deuxièmement, le veto de 60 jours me renverse. Dans toutes les propositions que nous avons vues défiler jusqu'à présent, il était toujours question de 12 mois ou de 6 mois. Soixante jours ne permettent pas une réflexion utile. Si cette Chambre où les provinces auront avant tout leur mot à dire, estime qu'il faut rejeter un projet de loi fédéral, le gouvernement fédéral et le

[Text]

allow time for the public debate to go on for some period of time. Why not make it 24 hours?

Third, I am not going to make too many to take the time, is whether any thought was given and why no provision was made to exempt from the suspensive veto bills to abolish the Upper Chamber itself and bills to change fundamental items in the Constitution.

**Mr. Lalonde:** On the first question, I suppose the question is, what is in a name? I suppose there is a lot of truth in it. You say, what about the Senate, it has existed for thousands of years. The Canadian Senate has existed for 100 years. It is a matter of debate whether in keeping the name, as far as the public is concerned, there are more positive points in it than negative points and again we will be quite happy to have the views of your Committee in that respect.

I think the decision to change the name was to clearly indicate that this was going to be a very different type of house than the existing Senate that people have traditionally been used to in terms of its selection and in terms of its method of appointments, even its powers. Our view was that if we would just have carried on and called it the Senate, most people in Canada would probably have, as a first reaction, concluded that this was still the same thing as before continuing with slight changes. We have come to that particular name. There may be better names and perhaps the name Senate would be better. We are more interested in the substance really than in the title.

On the 60-day suspensive veto, I think, it is important to be reminded that the 60 days are really 120 days. I refer you to page 25 of the document I tabled yesterday entitled: *he House of the Federation*. We say there that it is apparent there could be an interval of as long as 120 days between the passing of a bill by the Commons and the day when the government may present it for assent over the objections of the House of the Federation. This is because the House of the Federation could defer voting on the bill until the sixtieth day after it had received it, and if its vote is negative, the government must wait a further 60 days before presenting the bill for assent. So you have at least that minimum of 120 days provided for in the legislation. But again, this is a matter that I would hope the Committee will go into.

• 1200

**Senator van Roggen:** The 60 days you would need to examine a bill, reasonably.

**Mr. Lalonde:** Why not exempt those particular bills? Frankly, we thought this would be a matter that would be covered under an agreement on an amending formula, that a new agreement on an amending formula would provide for things that could not be amended by the federal Parliament alone, for instance. You remember that yesterday Miss MacDonald made reference to proposals that were made under the Fulton-Favreau Formula and the Victoria Formula to the effect that

[Translation]

Parlement devraient réserver le temps nécessaire à un débat public d'une durée raisonnable. Pourquoi alors ne pas accorder que 24 heures?

Troisièmement, et je le répète, je serai bref, a-t-on pensé à prévoir des dispositions qui feraient que les bills visant à abolir la Chambre Haute elle-même ou à modifier fondamentalement la Constitution ne soient pas susceptibles du veto suspensif.

**M. Lalonde:** En réponse à votre première question, je vous dirai qu'y a-t-il dans un nom? Ce que vous dites n'est pas faux. Pourquoi pas le Sénat, puisque le nom existe depuis des milliers d'années. Le Sénat canadien existe depuis 100 ans. Il faudrait déterminer si en gardant le même nom, la réponse du public sera plus favorable. Mais je le répète, nous serons heureux de connaître le point de vue des membres du comité à ce sujet.

On a décidé de changer le nom pour bien souligner qu'il s'agira désormais d'une Chambre d'un type nouveau, différente du Sénat, que les gens connaissent sous un certain jour, à cause de la méthode de nomination, à cause de sa sélection et à cause de ses pouvoirs. Si nous avions gardé l'ancien nom, la plupart des gens au Canada en aurait conclu, de prime abord, qu'il s'agissait de la même institution légèrement modifiée. Nous avons proposé ce nouveau nom-là. Il en existe peut-être de meilleurs et il vaudrait peut-être mieux l'appeler Sénat. Nous nous attachons plus au fond qu'au titre.

Pour ce qui est du veto suspensif de 60 jours, maintenant, il faut se souvenir qu'il ne s'agit pas vraiment de 60 jours, mais bien de 120 jours. Reportez-vous à la page 25 du document que j'ai déposé hier et qui est intitulé «La Chambre de la fédération». Nous disons que selon toute probabilité, il pourrait s'écouler 120 jours entre l'adoption d'un bill à la Chambre des communes et le jour où le gouvernement pourrait demander la sanction malgré les objections de la Chambre de la fédération. En effet, la Chambre de la fédération pourrait refuser d'adopter le bill jusqu'au sixtième jour suivant sa réception, et, si elle maintenait son refus, le gouvernement devrait attendre encore 60 jours avant de présenter le bill pour qu'il soit sanctionné. Cela signifie qu'il y a donc un minimum de 120 jours prévus dans les dispositions de la loi. Une fois de plus, j'espère que les membres du comité réfléchiront à cette question.

**Le sénateur van Roggen:** Mais il faudrait au bas mot 60 jours pour bien étudier un bill.

**M. Lalonde:** Vous me demandez pourquoi certains bills ne seraient pas exempts du veto suspensif? En toute franchise nous estimons que c'était là une question qu'un accord éventuel sur une formule d'amendement couvrirait, accord où seraient précisés les domaines que le Parlement fédéral ne pourrait pas toucher seul par exemple. Hier Mlle MacDonald a fait allusion aux propositions que contiennent la formule Fulton-Favreau et la formule de Victoria, à savoir que les

[*Texte*]

the powers of the Senate could not be amended without the assent of the provinces.

**Senator van Roggen:** That would be in phase two.

**Mr. Lalonde:** It could be in phase one, too, if we can get an agreement with the provinces. Quite clearly, if we had an agreement, for instance in the Senate, where a number of the members would be appointed by provinces and a number by the federal government, I think it would then be quite natural that this is the type of thing that could not and should not be amended by Parliament alone.

**Senator van Roggen:** Personally, I would be keen to see an entrenchment of personal and property rights, a protection of that sort, as a minimum for the transitional period from phase one to phase two, because the Senate will no longer be there as any sort of an insurance policy for deprecations.

**Mr. Lalonde:** Right.

**Senator van Roggen:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** One last question.

**Senator van Roggen:** Oh, I thought I had probably used up my time. No, I will leave it at that for the moment.

**Mr. Lalonde:** The rare ones where we can get out of it—10 minutes, you and I.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Before we adjourn I would like to communicate to you the list of members of the Committee who have asked to intervene, in order: Mr. Whittaker, M. Béchar, Senator Grosart, Mr. Blaker, M. La Salle, M. Dawson and M. Guay. For the second round: Mr. Lee, Mr. Broadbent, Miss MacDonald, M. Breau, M. Gauthier and Senator Smith.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hnatyshyn wants to be put down for the second round.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** And Senator Forsey.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Also Mr. Lawrence, Mr. Beatty and Senator van Roggen.

• 1407

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A l'ordre. Mr. Whittaker.

**Mr. Whittaker:** Thank you, Mr. Chairman.

I would, first, like to say that one of the things this Committee is going to have to address itself very closely to is whether we are making a constitution for the people of Canada or whether we are remaking the people of Canada for a constitution. I think we are going, over the period of time, to have to address ourselves very closely to that.

Mr. Lalonde, I listened very closely and with great interest to your presentation and to what you had to say yesterday. When it comes to the economy, I do not think we are going to write a constitution that is going to assure the economy of Canada. I would hope you would agree. The people of Canada are very conscious of the economy, and it is going to take an

[*Traduction*]

pouvoirs du Sénat ne pourraient pas être modifiés sans l'assentiment des provinces.

**Le sénateur van Roggen:** Mais cela fera partie de la phase II.

**M. Lalonde:** Mais rien ne nous empêche d'en parler au cours de la phase également, si toutefois nous pouvons obtenir l'assentiment des provinces. Si nous pouvions obtenir un accord en vertu duquel un certain nombre de sénateurs seraient nommés par les provinces et un certain nombre d'autres seraient nommés par le gouvernement fédéral, il serait dès lors naturel que ce domaine ne puisse plus et ne doive plus être du ressort exclusif du Parlement.

**Le sénateur van Roggen:** Pour ma part, j'aimerais que les droits personnels et les droits à la propriété soient entérinés, qu'une telle protection existe durant la période transitoire qui nous fera passer de la phase I à la phase II car le Sénat ne sera plus là comme chien de garde.

**M. Lalonde:** Très juste.

**Le sénateur van Roggen:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Une dernière question.

**Le sénateur van Roggen:** Je croyais avoir épuisé mon temps de parole. Je préfère m'en tenir là cependant.

**M. Lalonde:** Il y a bien ceux qui y parviennent... vous et moi n'avons parlé que 10 minutes.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Avant de suspendre nos travaux, j'aimerais vous faire part de la liste des membres qui ont demandé à prendre la parole. Dans l'ordre: MM. Whittaker, Béchar, le sénateur Grosart, MM. Blaker, La Salle, Dawson et Guay. Au deuxième tour: MM. Lee et Broadbent, Mlle MacDonald, MM. Breau et Gauthier et le sénateur Smith.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hnatyshyn veut parler au deuxième tour également.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Et le sénateur Forsey aussi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Lawrence, M. Beatty et le sénateur van Roggen veulent en faire autant.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Order, please. Monsieur Whittaker.

**M. Whittaker:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais tout d'abord dire que le Comité devra s'interroger sérieusement: devrions-nous rédiger une constitution pour la population du Canada ou transformer la population du Canada pour qu'elle s'adapte à la Constitution?

Monsieur Lalonde, j'ai écouté avec le plus vif intérêt votre exposé et les propos que vous avez tenus hier. Toutefois je ne crois pas que nous puissions rédiger une constitution qui contribue à résoudre les problèmes économiques du Canada. J'aimerais que nous soyons d'accord là-dessus. L'économie préoccupe beaucoup les Canadiens et notre prospérité exigera bien plus



[Text]

awful lot more than writing a constitution. Certainly I can say that the people of Western Canada are extremely conscious of this; it is urgent and needy and something certainly should be done there.

• 1410

In listening, it appeared to me that you were basing most of your argument around what has happened in Quebec. I certainly hope people listening and reading what you are saying in Western Canada are not going to get the idea that if they want to get needed changes in the Constitution they will have to start, and should start, talking about separation. I would caution you that this is dangerous ground on which to base this whole argument. We have talked about Western alienation, about the economic climate shifting to the West. There are all sorts of economic areas such transportation, tariffs, resources, gas and oil in Western Canada for which you cannot write a constitution. People are very conscious of what is going on and they are going to be watching very closely.

Another area that I and the people of Western Canada are very interested in, and one that has not been talked about as yet, is representation. By representation, I mean equal representation by population right across Canada, whether it be in the Senate, the House of Commons, the Supreme Court, or in areas of Committees or government bodies where we feel, and know, we have not been adequately represented. Basically, as far as the Senate is concerned, I believe people should be represented by elected people. We have had this system in Canada for 111 years; it has worked well for 111 years and really has not caused that much concern. I do not hold that much against the Senate, but I certainly believe we should have a much fairer representation in Western Canada than what we have now, and this is populationwise.

In your bill, you have formulas for increasing the House of Commons and that sort of thing. It could happen that we would have 1,000 members of Parliament in this century, which I think is utterly ridiculous. I think a simple and easy method can be derived. If we are going to change the constitution, we should change it to be meaningful and to be equal in all parts of Canada, and as far as I am concerned, this means we want to have the same representation populationwise as everyone else in Canada.

I am very concerned, and I hope we will take a good look at the area of representation. I know you have thrown Western Canada a bone in giving it a few more senators, but it certainly has not equalled things up at all. I do not agree that this is the way it should be. I think we should be equal. If we are changing it, change it now. Now is the time to do it. Now is the time to get it into its right perspective. Would you not agree?

• 1415

**Mr. Lalonde:** First of all, Mr. Whittaker, on the first point I quite agree with you that no constitutional changes by themselves are going to make a buoyant economy. There are other factors, obviously. What I have said, and what I do believe, is

[Translation]

que la rédaction d'une constitution. Je puis certainement dire que les gens de l'Ouest du Canada comprennent très bien qu'il s'agit d'un problème urgent qui exige des mesures concrètes.

Il m'a semblé que vos arguments reposaient pour la plupart sur ce qui s'est produit au Québec. J'espère que les gens de l'Ouest qui vous écoutent et vous lisent n'auront pas l'impression qu'il leur faudra menacer de se séparer pour obtenir des modifications à la Constitution. Il est très dangereux de fonder vos propositions là-dessus. Nous avons parlé de l'alinéation de l'Ouest, du transfert de l'activité économique vers l'Ouest. Toutes sortes d'aspects de l'économie touchant l'Ouest du Canada, les transports, les tarifs douaniers, les ressources, le gaz et le pétrole par exemple, ne peuvent être précisés dans une constitution. La population est très consciente de ce qui se passe et suivra attentivement le débat.

Il y a un autre domaine qui intéresse beaucoup les gens de l'Ouest du Canada et dont nous n'avons pas encore parlé, à savoir la représentativité. Je veux parler d'une représentation égale en fonction de la population, que ce soit au Sénat, à la Chambre des communes, à la Cour suprême ou aux comités ou organismes gouvernementaux où nous estimons ne pas être représentés de façon adéquate. Je crois que les membres du Sénat devraient être élus. Quoi qu'il en soit, le système a assez bien fonctionné au Canada pendant 111 ans et n'a pas vraiment posé de difficulté. Je n'ai donc pas vraiment à me plaindre du Sénat, mais je crois que l'Ouest du Canada devrait y être représenté de façon beaucoup plus équitable qu'à l'heure actuelle.

Dans votre bill, vous prévoyez des formules visant à accroître le nombre de députés, etc. Il se pourrait même que nous passions à 1,000 députés, ce qui me semble complètement ridicule. Je crois qu'il est possible d'élaborer une méthode simple et facile d'application. Si nous changeons la Constitution, il faudra traiter de façon équitable toutes les régions du Canada, c'est-à-dire que l'Ouest devrait être aussi bien représenté que les autres régions du Canada.

Cet aspect me préoccupe beaucoup et j'espère que vous en tiendrez compte. Je sais que vous avez cherché à calmer l'Ouest du Canada en lui accordant quelques sénateurs de plus, mais ce n'est certainement pas suffisant. Je ne pense pas qu'il devrait en être ainsi. Tout le monde devrait être traité de la même façon. Si nous changeons la Constitution, profitons-en pour apporter des changements valables dès maintenant. Il est temps d'assurer un traitement équitable pour tous. N'êtes-vous pas d'accord?

**M. Lalonde:** Tout d'abord, monsieur Whittaker, je suis tout à fait d'accord avec vous: aucun changement à la Constitution ne suffira à assurer une économie prospère. Bien entendu d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Toutefois j'estime

*[Texte]*

that a climate of political uncertainty is not conducive to economic growth anywhere. I do not think we need to spend much time on this.

Now the proposals dealing with the Constitution are not just aimed at Quebec by any means, not by any means. First of all, the Charter of Rights and Freedoms affects every single Canadian; it is a fundamental element and a major element in the Constitution for every single Canadian. As far as we are concerned, it is the first and the basic element in a new Constitution that we would like to see.

As far as the west is concerned, I remind you that first of all, and for the first time, we would guarantee in a new Constitution a seat for British Columbia on the Supreme Court, which it never has had but for which it has made representations for quite a long time.

Secondly, there would be a substantial increase in the Upper House for both British Columbia and Alberta, and requests have been coming from those two provinces for quite a length of time.

I have difficulty following you when you say that it should be equal to population. If you want representation in the Upper House on the basis of representation by population, I do not think you will achieve the target you were talking about yourself, which is that the east and the west, for instance, should be substantially represented, because if you go to "rep by pop", obviously Ontario and Quebec will have the overwhelmingly majority of members. So I have a little bit of difficulty following your argument there.

Indeed, our whole objective is not to follow representation by population for the Upper House but to give over-representation to less populous areas, and this is why British Columbia goes from 6 to 10, Alberta from 6 to 10, Saskatchewan from 6 to 8, Manitoba from 6 to 8, and I think there are two more members in the Maritimes, and Newfoundland from 6 to 8.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Your last one, please.

**Mr. Whittaker:** Well, I will say again that you based your argument yesterday on urgency and the speed and everything that we have to do because of the situation in Quebec. I would hope that we do not get a reaction with that kind of thinking, where areas decide that if they want something that is the way they have to go about getting it. I think if you take a look, even after redistribution last time, as far as members of the House of Commons are concerned, the average population per riding in British Columbia is much higher than it is in other parts of Canada. These are the sorts of things we are talking about, and I think that it is the same in the Senate. If you have to use populations to equalize it, I think this is what should happen, because we are not happy and are not satisfied with the representation we are getting in western Canada. If we are doing something, now is the time to do something about it.

**Mr. Lalonde:** Mr. Whittaker, we have indeed made every effort to answer the concerns expressed by the west about constitutional reform. The two points I have mentioned, for

*[Traduction]*

que l'incertitude politique est peu propice à la croissance économique. Il n'est pas nécessaire d'en parler plus longuement.

Deuxièmement, les propositions constitutionnelles ne visent certainement pas seulement le Québec. La Charte des droits et des libertés s'adresse à chaque Canadien; c'est un élément fondamental de la constitution qui touche chaque Canadien. D'après nous, ce devrait être la base même d'une nouvelle constitution.

Pour ce qui est de l'Ouest, je vous rappelle que nous allons garantir à la Colombie-Britannique, pour la première fois, un siège à la Cour suprême, ce qu'elle réclame depuis assez longtemps.

Deuxièmement, la représentation de la Colombie-Britannique et de l'Alberta serait considérablement augmentée à la Chambre haute, ce qu'elles demandent aussi depuis longtemps.

Je ne comprends pas très bien pourquoi vous dites que la représentation devrait être proportionnelle à la population. Si l'on procédait de cette façon à la Chambre haute, on n'atteindrait pas l'objectif dont vous parlez vous-mêmes, à savoir que l'Ouest et l'Est devraient être représentés, car si l'on tient compte de la population uniquement, l'Ontario et le Québec obtiendraient certainement une majorité écrasante. Je ne comprends donc pas très bien l'argument que vous invoquez.

En fait, nous n'avons pas l'intention de tenir compte de la population à la Chambre haute car nous voulons que les régions les moins peuplées soient mieux représentées. C'est pourquoi les membres de la Colombie-Britannique passent de six à dix, ceux de l'Alberta de six à dix, de la Saskatchewan de six à huit, du Manitoba de six à huit, et je crois qu'il y a deux membres de plus des Maritimes, et ceux de Terre-Neuve passent de six à huit, aussi.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Votre dernière question s'il vous plaît.

**M. Whittaker:** Il me semble qu'hier vous avez dit qu'il fallait se hâter à cause de la situation au Québec. J'espère que cette déclaration ne fera pas croire aux autres régions qui ont des griefs que c'est la façon d'obtenir gain de cause. On a redessiné la carte électorale, mais je crois qu'en moyenne la population des circonscriptions de la Colombie-Britannique est beaucoup plus élevée que celle d'autres régions du Canada. Voilà de quoi nous nous plaignons, et je crois que c'est la même chose au Sénat. Si c'est nécessaire, il faudra rendre la situation plus équitable en tenant compte de la population, car les provinces de l'Ouest ne sont certainement pas satisfaites de leur représentation. Si nous voulons vraiment faire quelque chose, c'est le moment d'agir.

**M. Lalonde:** Monsieur Whittaker, nous avons fait tout en notre pouvoir pour répondre aux préoccupations exprimées par l'Ouest au sujet de la réforme constitutionnelle. Par exemple,

[Text]

instance, are in answer to specific representations from the west over the years.

As a matter of fact, I think I should put it clearly on the record that I think you are wrong when you state that British Columbia had more people per riding at the time of the last distribution than anywhere else. That just cannot be under the law at the present time. I just cannot see how this could be the case; the law is quite clear. I see Senator van Roggen from British Columbia nodding his head.

**Senator van Roggen:** I am not a wild enthusiast of your bill, as you know, Mr. Minister, but I am afraid you are right on this one. We have, total in the House of Commons, equal representation with the rest of the country on a population basis.

**Mr. Whittaker:** Bring your figures in.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Bussières.

**M. Bussières:** Merci, monsieur le président.

Permettez-moi d'abord de vous dire que je suis un peu surpris et surtout déçu de l'inertie face aux changements qu'on peut constater depuis le début des travaux de ce comité. Je crois, depuis longtemps, qu'il est nécessaire d'effectuer certains changements à notre constitution et aussi à nos institutions. J'aimerais que ce comité exprime son accord au sujet de la nécessité de ces changements.

• 1420

Je me demande où placer entre les deux extrêmes, que seraient la naïveté et le cynisme politique, ceux qui disent que l'amorce d'une réforme constitutionnelle ne changerait rien à l'échiquier politique canadien, en particulier à l'égard du référendum que doit tenir monsieur Lévesque.

Qu'on se rappelle, de Lesage à René Lévesque en passant par Daniel Johnson, les nombreuses conférences constitutionnelles auxquelles on a assistées et la position des premiers ministres du Québec à ces occasions.

Qu'on se rappelle également, lors de la fondation du Mouvement souveraineté-association et même encore aujourd'hui, l'accusation qu'on a portée à l'endroit du gouvernement du Canada et à l'endroit du reste du Canada, d'être bien souvent figé dans le *statu quo* et de ne manifester aucune volonté de changement. On peut expliquer ainsi une partie, je ne dis pas totalement, mais une partie, des frustrations des Canadiens qui vivent au Québec.

Je crois que c'est justifié, cette accusation. Je suis convaincu, monsieur le président, qu'une amorce de changements à nos institutions et à nos documents constitutionnels démontrerait la volonté de tous les Canadiens de réaménager leur façon de vivre ensemble et d'être gouvernés. Ayant suivi, non seulement les États généraux du Canada français, dont plusieurs se souviennent, durant les années 1965 à 1968, mais également d'autres mouvements politiques au Québec, je suis convaincu que les Canadiens du Québec, en très grande majorité, seront d'accord pour un nouveau Canada, une nouvelle fédération. Mais tant qu'ils auront l'image d'un gouvernement

[Translation]

les deux changements que j'ai mentionnés découlent de revendications expresses de l'Ouest.

De plus, je devrais signaler que vous avez tort de dire que les circonscriptions de la Colombie-Britannique comptent plus d'habitants que les circonscriptions d'ailleurs depuis la dernière réorganisation. C'est tout à fait impossible en vertu de la loi actuelle. Je ne vois pas comment cela pourrait se produire; la loi est très claire. Je vois que le sénateur van Roggen de la Colombie-Britannique acquiesce, de la tête.

**Le sénateur van Roggen:** Je ne suis pas un chaud partisan de votre bill, comme vous le savez, monsieur le ministre, mais je dois dire que vous avez raison à ce sujet. La Colombie-Britannique est aussi bien représentée que les autres régions du pays à la Chambre des communes, proportionnellement à la population.

**M. Whittaker:** Montrez-moi des chiffres.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Bussières.

**Mr. Bussières:** Thank you, Mr. Chairman.

First of all, I would like to say that I am a bit surprised and particularly disappointed when I see that the proposed changes have given rise to no interest, only apathy, since this Committee has started its work. For a long time I have believed that it was necessary to bring changes to our Constitution and to our institutions. I would like this Committee to state that it agrees on the necessity of these changes.

I wonder where I could place between those two extremes, namely naivety and political cynicism, those who say that a constitutional reform would have no impact on the political situation, in particular with regard to Mr. Lévesque's referendum.

Let us not forget the position taken by Quebec's premiers at provincial conferences, from Lesage's to René Lévesque's, taking into account Daniel Johnson's as well.

Let us also remember that when the Sovereignty Association movement was founded and even now, the Government of Canada was accused of being frozen in the status quo and of showing no desire to change. This can explain in part, and I say in part, the frustration of Canadians living in Quebec.

I think the accusation is justified. I am convinced, Mr. Chairman, that a step towards changing our institutions and our Constitution would show that all Canadians are willing to revise their way of living together and of being governed. Having witnessed not only the *États généraux* of French Canada from 1965 to 1968, but also other political movements in Quebec, I am convinced that a great majority of Canadians in Quebec will agree to a new Canada, to a new federation. However, as long as they will think that a central government or a majority of Canadians do not want evolution and want to maintain the status quo, Mr. Lévesque will appear to be right.



## [Texte]

central ou d'une majorité au Canada qui ne veulent rien changer et qui veulent rester figés dans le *statu quo*, eh bien, on donne raison à monsieur Lévesque. Cette même naïveté, ou cet autre extrême que serait le cynisme politique, réjouit René Lévesque de la même façon que la conférence de Régina l'a sûrement réjoui, et si j'étais à sa place je l'aurais été, parce qu'elle sert ses intérêts.

Monsieur le président, nous avons devant nous non seulement un projet de loi, qui s'appelle le projet de loi C-60, mais nous avons de nombreux documents. Personnellement, j'ai été enthousiasmé par le document qui s'intitule: Le temps d'agir. Il est bien évident que cet enthousiasme peut faire rire certains. Ce sont ceux que je ne peux placer entre la naïveté ou le cynisme politique dont j'ai parlé tantôt.

«Le temps d'agir» est une invitation à une attitude dynamique plutôt qu'à une attitude d'inertie, à une attitude d'ouverture à l'égard des changements pour se prononcer sur les changements. Il faut voir ensemble comment, quelle procédure, quel mode, car ce n'est même pas une méthode, ça n'exige pas le raffinement d'une méthode, ce n'est qu'un mode; comment on peut arriver à mettre en place ces changements. Si je parle de ma surprise et de ma déception, monsieur le président, c'est que je comprends difficilement qu'un comité comme celui-ci s'attarde sur des virgules alors que nous avons devant nous des documents qui peuvent nous amener à être les leaders de ce dynamisme à travers le Canada, à travers notre pays, auprès de tous les Canadiens.

• 1425

Ce que j'aurais aimé, monsieur le président, c'est que ce comité démontre ou reconnaisse la nécessité des changements, démontre que la volonté de changement qui est admise par le gouvernement est partagée par de nombreux Canadiens. J'aurais aimé qu'il indique également lesquels de ces changements il approuve, lesquels il n'approuve pas, quelles autres solutions il pourrait proposer et enfin, qu'il indique quels sont les modes selon lesquels on pourrait procéder à son avis.

Monsieur le président, si on pouvait atteindre ces objectifs à ce comité, je vous avoue que la déception que j'ai pu exprimer s'évanouirait vite. Pour ma part, j'ai perçu dans les documents et dans les intentions manifestées par le gouvernement jusqu'ici une attitude d'ouverture. D'ailleurs, vous avez manifesté vous-même cette ouverture d'esprit en répondant à certains membres de ce comité. Si cette attitude d'ouverture est vraiment celle du gouvernement je crois que nous devrions tous, membres de ce comité, la partager et je suis assuré que d'ici les délais qui ont été fixés, nous pourrions démontrer à toute la population canadienne que les changements sont possibles sans que rien ne soit brisé, sans qu'un groupe ne soit opposé à un autre, sans déchirement intérieur. Nous aurions contribué ainsi à l'objectif que tous, je crois, nous devons avoir, l'unité de notre pays.

Ce sont les seules remarques préliminaires, monsieur le président, que je voulais faire.

Une voix: Bravo! Bravo!

## [Traduction]

This naivety and this political cynicism delight René Lévesque. He must certainly have been delighted in Regina as well because the exercise brought water to his mill.

Mr. Chairman, we have before us not only a bill entitled Bill C-60, but also many documents. As far as I am concerned, I was very impressed by the paper called *A Time for Action*. Obviously, this enthusiasm may seem comical to some. They are those people that I cannot place between naivety or political cynicism as I said earlier.

*A Time for Action* is an invitation to vitality instead of apathy to show a willingness towards change. We must seek together a procedure, merely a way, not even a method, only a way for the application of those changes. If I voice my surprise and my disappointment, Mr. Chairman, it is that I have difficulty in understanding that a Committee such as this one, dilly dallies on commas, when we have before us documents which could turn us into the leaders of dynamism throughout Canada, throughout our country, leading all Canadians.

I should have liked, Mr. Chairman, to see this Committee demonstrate or admit the necessity for change, so that the will to bring about changes demonstrated by the government is shared by numerous Canadians. I should have liked also to see the Committee indicate which of these changes it approves, which it disapproves of, which are the alternative solutions which it proposes, and finally what procedures it feels should be followed.

Mr. Chairman, if this Committee could attain these objectives, I must admit that the disappointment I have voiced would soon fade away. I for one perceive from the documents and the intentions which the government has brought forth to date, an open attitude. Indeed, you yourself have shown this openmindedness in your answers to some of the members of the Committee. If the government's attitude is really one of openmindedness, I feel that we should all, we, the members of this Committee, follow its example and in so doing, I am convinced that in a limited time frame, we could show every Canadian that changes are possible without breaking anything, without one group being opposed to another, without internal strife. We would, thereby, be contributing to the same objective that I feel we must all have, national unity.

And so, Mr. Chairman, those are the only preliminary remarks I wanted to make.

An hon. Member: Hear, hear!

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. My general understanding of the purpose of the question and comment that has taken place on this first round is to give us all an opportunity to indicate to the Minister, who has such a large responsibility in this problem, the general approaches, the attitudes and the viewpoints we have on the proposals that have been referred to this Committee by the government.

I would draw attention, first of all, to the White Paper published some time ago by the government under the title "Time for Action". I think the title of this White Paper, if I may call it that, has some significance in the discussion that is taking place, because I think what it really means is time for unilateral action on constitutional change. That has been the spirit of the rationale put forward by the federal government, but it has drawn attention time and time again to the problems of previous times, the times of consultation.

The Minister has said we have been at it for 51 years and that would seem to me to indicate reasons for caution and not a reason for a precipitated action such as is suggested in the timing and the phasing of these proposals. It would seem to me, however, that some benefit may come out of this approach taken by the government and the reaction in various sectors of the Canadian public. I am mentioning, of course, the premiers, parliamentarians and constitutional and other experts.

It would seem to me that this might indicate to the government that this is really a time for compromise and compromise has been reached on many of the issues that are before us at this time. I think it is true to say that at one point a few years ago complete consensus of agreement was reached between the federal government and the governments of the provinces. It did not last very long, but it was there. This would seem to me to indicate to the federal government that the possibility of action by consensus—I am not saying, necessarily, complete 100-per cent agreement—action by consensus is the only way a constitution should be changed when the purpose of the constitution is to define the relationships in a partnership. One may object to the word partnership. I am not, at this time, going to go over the argument as to whether confederation was a pact; Laurier said so and Meighen said so. This may be so and may be not. But surely there is no question that this is a partnership, freely entered into by some, entered into by agreement of the original partners in subsequent times.

• 1430

One of the purposes indicated by the government and stressed by the Minister is that it is the hope that action taken at this time, action such as is suggested, will bring the regions to the centre. This is part of the rationale of certain changes suggested in the constitution of the Upper House. I am one who agrees fully that any change that could bring that about, that could restore to the Senate one of its original purposes which was the protection, I will use the word protection, the protec-

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président. Si j'ai bien compris l'objet des questions et des remarques formulées au premier tour, il s'agit d'offrir à tous l'occasion de présenter au Ministre, qui assume une très grande responsabilité face à ce problème, les approches générales, les attitudes et les points de vue que chacun a au sujet des propositions dont le gouvernement a saisi le Comité.

J'aimerais tout d'abord attirer votre attention sur le Livre blanc publié il y a quelque temps par le gouvernement et intitulé «Le temps d'agir». J'estime en effet que le titre de ce Livre blanc, si on peut l'appeler ainsi, a une certaine importance dans le débat puisque je crois qu'en réalité, il signifie qu'il est temps qu'il fasse lui-même seul une réforme constitutionnelle. C'est là essentiellement le raisonnement du gouvernement fédéral, mais le livre blanc attire constamment l'attention sur les problèmes d'une époque révolue, l'époque des consultations.

Le Ministre a déclaré qu'il y a 51 ans que nous sommes à la tâche mais moi je dis raison de plus pour être prudents et éviter d'agir précipitamment même si le moment choisi pour déposer les propositions et la façon dont elles sont formulées traduisent un climat de hâte. Il me semble qu'on peut tirer un certain profit de cette approche adoptée par le gouvernement et de la réaction des divers secteurs du public canadien. Je parle, bien sûr, des premiers ministres, des parlementaires des experts constitutionnels etc.

Il me semble, en effet, qu'il y aura peut-être moyen ainsi de montrer au gouvernement qu'en réalité c'est le temps du compromis, qu'on en est arrivé à un compromis sur de nombreuses questions dont nous sommes saisis à l'heure actuelle. Il est juste de dire, je crois, qu'il y a quelques années, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces, un consensus s'était établi. L'entente n'a pas duré très longtemps, mais elle a existé. Le gouvernement fédéral devrait donc en conclure, à mon avis, qu'il est possible d'agir après consultation... je ne veux pas dire nécessairement une entente parfaite à 100 p. 100... mais agir après en être arrivé à un consensus me semble la seule façon possible de modifier une constitution dont l'objectif est de définir des relations entre partenaires. On peut opposer au mot «partenaires». Je ne vais pas pour l'instant ressasser l'argument de savoir si la Confédération est un pacte; Laurier disait que oui et Meighen aussi. C'est peut-être vrai, c'est peut-être faux. Mais il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un association durable, conclue en toute liberté par certains, grâce à l'assentiment de partenaires originaux.

L'un des objectifs mis de l'avant par le gouvernement et souligné par le Ministre, c'est qu'en prenant des mesures maintenant, des mesures telles que celles qui sont proposées, les régions se retrouvent au premier plan. C'est en partie le raisonnement qui sous-tend certaines propositions de modification de la Chambre haute. Je conviens tout à fait que tout changement qui pourrait réaliser cet objectif, qui pourrait faire revivre une des raisons d'être originales du Sénat, à savoir la

## [Texte]

tion of provincial rights—the Senate has not exercised that function and should be reconstituted in such a way that it will.

Many of us have different opinions as to how that should come about. I might say at the moment that the conclusion I have reached over some years, and I have stated it publicly, is that the best answer would be an elected Senate.

I will not go into the details of that, but I would ask the Minister if he would clarify for me the statement made by the Prime Minister that one of the reasons why the government, after considering that suggestion, decided not to accept it was that this somehow or other would take us along the path of presidential or republican government—or congressional, I have forgotten which phrase was used. It is not clear to me how one would follow the other, and it is certainly not clear to me why the government has any great fear of anything in these proposed changes taking us along the republican path when there are some other indications that there are areas in which the government has not too much worry on that score.

It seems to me that these are some of the reasons, Mr. Chairman, why so much stress has been placed in the discussions so far on the importance of process and procedure. Surely if there is one lesson that comes out of the 51 years of federal-provincial attempts to improve the constitution it is that success will not be achieved if the federal government merely goes to the provinces and says, here it is, we are consulting you, we want your opinions, but we can tell you what we are going to do anyway. It seems to me that the flaw in this laudable attempt to speed up the reform of our constitution falls, more than anywhere else, in this one area.

I think my own view is that the government is trying to do a useful, constructive and important thing, but I am also convinced that the government is trying to do it the wrong way. Surely, that is the lesson that has come out of all federal-provincial conferences over the years, that if you try to do it the wrong way, no matter how good your intentions are, no matter how laudable your proposals are, if you do it the wrong way you are not going to succeed.

Surely, the essence of constitutional change in a federation or confederation such as ours is that you reach some level of agreement or consensus before the constitution is changed. I am disturbed by the reliance the government appears to be giving to Section 91.1 of the British North America Act. The question has been raised of course as to whether it would be valid, constitutionally, for the government to go ahead with the assumption that Section 91.1 gives it the power to make certain changes unilaterally. Whether that is so or not, I do not think is a matter we need argue much about because there will be a yes or no answer which eventually will come from the Supreme Court.

## [Traduction]

protection, c'est le mot que j'utiliserai, la protection des droits provinciaux... Le Sénat n'a pas joué ce rôle de protecteur devrait être reconstitué de manière à pouvoir le faire.

Nous sommes nombreux à avoir des opinions différentes sur la manière de réaliser cela. Je puis vous dire tout de suite, que la conclusion à laquelle je suis parvenu au cours des dernières années et j'ai exprimée en public, c'est que la meilleure réponse serait un Sénat élu.

Je ne vais pas entrer dans les détails ici mais j'aimerais néanmoins demander au Ministre, de me donner quelques précisions au sujet de la déclaration du Premier ministre, à savoir que l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement, après examen de cette proposition, a décidé de la rejeter, c'est qu'en procédant de la sorte, nous nous dirigerions, d'une façon ou d'une autre, vers un gouvernement présidentiel ou républicain... ou avec congrès, j'ai oublié l'expression utilisée. Je ne comprends pas très bien comment l'un entraînerait l'autre, et je ne vois certainement pas pourquoi le gouvernement a une si grande peur que quoi que ce soit dans les changements proposés pourrait nous conduire vers la république alors que par ailleurs d'autres indices laissent supposer que dans certains domaines le gouvernement n'est pas trop préoccupé de cette éventualité.

A mon avis, monsieur le président, c'est là l'une des raisons pour laquelle on insiste tant, depuis le début des discussions, sur l'importance de la procédure. Il semble évident que si nous pouvons tirer une leçon des tentatives fédérales-provinciales au cours de 51 ans pour améliorer la Constitution, c'est que l'effort ne sera pas fructueux si le gouvernement fédéral se contente de dire aux provinces: nous vous consultons, nous demandons votre opinion, mais nous pouvons vous dire d'avance ce qui se produira. Il me semble que la lacune dans cette tentative louable d'accélérer la réforme de notre Constitution se trouve là plutôt qu'ailleurs.

A mon avis, le gouvernement tente de faire quelque chose d'utile, de constructif et d'important, mais je suis également persuadé que le gouvernement s'y prend mal. La leçon qui ressort clairement de toutes les conférences fédérales-provinciales au cours des ans, c'est que, si vous vous y prenez mal, si bien intentionnés que vous soyez, si louables soient vos propositions, vous courrez à l'échec.

N'est-il pas évident que l'essentiel de tout changement constitutionnel dans une fédération ou une confédération telle que la nôtre est qu'il faut atteindre une certaine entente, un consensus, avant de songer à modifier la Constitution. La façon dont le gouvernement semble s'appuyer sur l'article 91.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique m'inquiète. On s'est bien sûr posé la question de savoir s'il serait justifié sur le plan constitutionnel, que le gouvernement procède à des modifications en supposant que l'article 91.1 lui permette d'agir unilatéralement. Que ce soit le cas ou non, il n'est pas besoin, je crois, d'en discuter puisque de toute façon, c'est la Cour suprême qui tranchera la question ultimement.



[Text]

• 1435

The major question it seems to me, Mr. Chairman: is it morally valid for the government to rely on Section 91.1 because 91.1 was the result of unilateral action itself by the Parliament of Canada? And it would seem to me to be on very shaky ground to base an assumption of the right to change on that shaky ground of unilateral action in 1949 and particularly when there was serious objection from the provinces. It was not only unilateral action by the federal Parliament but was action that was actively opposed by the provinces.

I would suggest therefore, again, that this is a reason for caution, for care and compromise in proceeding along this somewhat precipitous path that has been proposed. I say precipitous because although the Minister has told us that the question of revision of the Constitution in the terms that are before us has been under way for some months, there is internal evidence that the draftsmanship was very hurried, was not very carefully done. This is not mere draftsmanship carelessness, if such it is, but it appears to go right to the authorship. You find, for example, apparently irreconcilable conflicts between Clause 5 and Clause 25 where clearly in one it states, and I use this just as one example, that these rights and freedoms—and that is the term used—are,

... incapable of being alienated by the ordinary exercise of such legislative or other authority as may be conferred by law in its respective institutions of government.

Then we read in Clause 25—it seems to me to be an exactly opposite statement, and I will not go into the grounds, but they are very broad—that nothing in the Charter shall prevent the limitation or the exercise of these rights where such limitations are imposed by law or by virtue of the construction or application of any law.

Now surely there could not be any two more conflicting and opposite statements in as important a section of the bill as this. We should ask the government to take another hard look, not merely at the drafting but at the concept of authorship. I think we can all admit it was done in a hurry but not always well done, which is just one more reason why many of us here feel that the only way the government should proceed is by compromise; it is time for compromise, not time for unilateral federal government action.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Minister.

**Mr. Lalonde:** Well, a lot of what Senator Grosart has said I subscribe to in the sense that government never said: here is a bill and whether the provinces like it or not we are going to proceed with it by July 1, 1979. On the contrary, the government has said: here is a specific proposal that we wish would be in effect by July 1, 1979, but it is a proposal for discussion

[Translation]

La question primordiale, me semble-t-il monsieur le président est la suivante: le gouvernement peut-il moralement invoquer l'article 91.1 pour se justifier alors que ce dernier est le résultat d'un geste unilatéral posé par le Parlement du Canada? Il me semblerait assez risqué de fonder l'hypothèse qu'il a le droit d'apporter des changements en invoquant cet argument assez chambranlant, puisqu'il s'agit bel et bien d'un geste unilatéral posé en 1949, et qui plus est à une époque où les provinces s'étaient profondément opposées. Il ne s'agissait pas seulement d'un geste unilatéral posé par le Parlement fédéral, mais d'un geste que les provinces ont dénoncé ouvertement.

Je dis donc, encore une fois, qu'il y a lieu de faire preuve de prudence, d'user de sagesse et de compromis en suivant la voie quelque peu précaire qui nous est proposée. Je dis précaire, car, bien que le Ministre nous ait dit que la question de la révision de la constitution telle qu'elle se présente à nous aujourd'hui est à l'étude depuis quelques mois, il est extrêmement évident que le texte a été rédigé en toute hâte, sans grande précaution. Il ne s'agit pas seulement de désinvolture dans la rédaction, si cela se trouve, mais d'une carence qui semblerait remonter jusqu'à l'auteur. Il existe par exemple, des contradictions apparemment irréconciliables entre l'article 5 et l'article 25 puisqu'on déclare clairement dans le premier, et c'est purement à titre d'exemple que j'en parle, que ces droits et libertés, sont et ce sont là les expressions utilisées:

... inaliénables, dans l'exercice normal que la Loi confère aux organes de l'État, notamment le pouvoir législatif.

Ensuite à l'article 25, on trouve une déclaration à mon avis parfaitement contraire. Je ne discuterai pas des justifications, puisqu'elles sont très évasives. L'article 25 précise qu'aucune des dispositions de la présente charte n'exclut les restrictions à l'exercice des droits et libertés individuels, que ces restrictions soient expresses ou qu'elles résultent de l'interprétation ou de l'application de la loi.

Or, il ne pourrait y avoir deux déclarations plus contraires ni plus opposées dans des articles aussi importants d'un projet de loi de cette envergure. Nous devons demander au gouvernement de réexaminer, non seulement la rédaction, mais la philosophie de l'auteur. Je crois que nous pouvons tous constater que le projet de loi a été préparé à la hâte au détriment de la qualité parfois, ce qui ne fait que confirmer dans l'esprit de nombre d'entre nous que la seule façon de procéder pour le gouvernement, c'est le compromis; il est temps d'en arriver à un compromis, et non temps pour le gouvernement fédéral d'agir seul.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur le ministre.

**M. Lalonde:** Je partage un grand nombre des avis que vient d'exprimer le sénateur Grosart, car le gouvernement n'a jamais dit: «Voici un projet de loi et que les provinces l'aiment ou non, nous en allons prendre des mesures d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 1979». Au contraire, le gouvernement a dit: «Voici une proposition précise que nous aimerions appliquer d'ici le 1<sup>er</sup> juillet

[Texte]

and revision by both Houses of Parliament and by all the provinces.

• 1440

We are going to try to work on the basis of consensus. That is what I have pleaded for maybe a dozen times since yesterday morning. I am glad you used the word "consensus" and not "unanimity". Some people argue that it should be unanimity. On consensus I have no difficulty; on the notion of unanimity we get into trouble. I am glad we are on the same wave length in that respect. There is no intention of proceeding in a unilateral way, as is implied in some of the statements that have been made.

As far as the elected senate is concerned, I refer you to page 13 of the paper that has been distributed to you on the "House of the Federation. An elected senate need not automatically lead to a congressional system. The best evidence is the Australian system, where you have an elected senate. Quite clearly you have had very difficult problems, as you know, in the functioning of the Australian system under a parliamentary system with two elected houses. I will not go into great detail here on the subject. It appears that an elected senate is likely to operate more easily in a congressional system than in a parliamentary monarchy system because you have the separation of the executive; even though the upper house is elected, it cannot reverse the government. Party discipline is not as essential. The governments are elected for fixed terms. We only need to look again at the experience south of the border to see what can be done with an elected senate, but I must say that the experience of elected upper houses in parliamentary democracies does not seem very encouraging from what we know until now. I refer you to page 13 and following of this document.

Finally, on the question of Clauses 5 and 25, I would refer you to the document, to *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* on page 27, which goes into detail in this respect. It refers to the Universal Declaration of Human Rights and the U.N. Covenant in this respect, which contains restrictions similar to the ones mentioned here. I am advised by the draftsmen that there is no contradiction between Section 5 and Section 25; it is the normal way of expressing it.

As far as the general question of drafting, if I may make a short statement in this respect, Mr. Chairman, obviously the Department of Justice is going to be looking very carefully at all the points raised about draftsmanship. Some will be raised by this Committee and some by outsiders, and I can assure you that a careful examination has already started on several sections to make sure that questions that have been raised are fully answered.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, could I just make this comment. The Minister has said on a number of occasions since coming here that the government is going to be very flexible. Perhaps my purpose in speaking as I did was to have him say it once again and as emphatically as he has said it this time. As our discussions go on, I hope he will indicate even further degrees of flexibility than he has already indicated.

**Mr. Lalonde:** Thank you, Senator.

[Traduction]

1979, mais il s'agit d'une proposition à discuter et à revoir par les deux Chambres du Parlement et par toutes les provinces.

Nous allons essayer d'en venir à un consensus. C'est ce que j'ai demandé au moins une douzaine de fois depuis hier matin. Je suis heureux que vous ayez parlé de consensus et non d'unanimité. Certains trouvent qu'il faudrait avoir l'unanimité. Le consensus ne pose aucune difficulté, mais l'unanimité pourra nous poser des problèmes. Je suis heureux que nous nous entendions à cet égard. Nous n'avons pas l'intention de procéder de façon unilatérale comme le laissent entendre certaines déclarations qui ont été faites.

En ce qui concerne l'élection du Sénat, je vous renvoie à la page 13 du document sur la Chambre de la Fédération qui vous a été remis. L'élection des sénateurs ne nous mènerait pas automatiquement au système américain. La meilleure preuve en est le système australien, où le Sénat y est élu. L'Australie a eu de sérieux problèmes avec son système parlementaire où les membres des deux Chambres sont élus. Je n'entrerai pas dans les détails maintenant, mais il semble qu'un Sénat élu fonctionne mieux dans un système à l'américaine que sous une monarchie parlementaire, parce que l'exécutif est séparé. Même si la Chambre haute est élue, elle ne peut renverser le gouvernement. La discipline de parti n'est pas aussi essentielle. Les gouvernements sont élus pour une durée déterminée. Il suffit d'étudier le système américain pour voir ce qu'on peut faire avec un Sénat élu, mais je dois dire que d'après ce que nous savons des Chambres hautes élues en démocratie parlementaire, cette option ne semble pas très encourageante. Je vous renvoie à la page 13 et aux suivantes dudit document.

Enfin, pour ce qui est des articles 5 et 25, je vous renvoie au document intitulé «La Charte canadienne des droits et des libertés» à la page 29, qui explique ces articles en détail. On y mentionne la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration américaine qui contiennent des restrictions semblables à celles qui sont mentionnées ici. Les rédacteurs m'ont dit qu'il n'y avait pas de contradiction entre l'article 5 et l'article 25; c'est la façon usuelle de l'exprimer.

En ce qui concerne la rédaction générale du projet de loi, j'aimerais faire une courte déclaration à cet égard, monsieur le président. Le ministère de la Justice étudiera évidemment avec soin toutes les questions soulevées au sujet de la rédaction. Certaines seront soulevées au Comité et d'autres par des particuliers, et je peux vous assurer qu'on a déjà commencé à étudier avec soin plusieurs articles afin de clarifier complètement toutes les questions qui ont été posées.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire. Le ministre a dit à plusieurs reprises depuis qu'il est ici que le gouvernement fera preuve d'une grande souplesse. En m'exprimant comme je l'ai fait, je voulais peut-être qu'il le répète de nouveau avec autant d'emphase. Au fur et à mesure de nos discussions, j'espère qu'il nous donnera d'autres preuves de cette souplesse qu'il a déjà mentionnée.

**M. Lalonde:** Merci, sénateur.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you.

Mr. Co-Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps I might intervene at this time on a very brief question on which the joint Chair needs the guidance of members of the Committee. Several members have raised with me questions as to when the printed copies of the proceedings will be available. Normally there is a 36-hour rule, or maybe it is a 48-hour rule, but it is a day or two after the committee meeting when the printed transcript is available. However, because of the summer hours, officials of the House are now working from 9 a.m. to 4 p.m., and whereas normally at this time during the extended hours of the normal session they would already have transcribed, in typed script, this morning's meeting, all they have done so far is yesterday morning's meeting. I am told it will take something like a week to have the printed version available for us unless some change is made in the proceedings. Obviously it will cost more to Parliament if we are to have extended hours.

• 1445

Perhaps members would like to give the Chair some guidance on this as to whether they want speedier availability of the printed transcript than would otherwise be the case. Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, I think the strict minimum that we need to do our work is the service we get normally when we are sitting, which is to have a typed transcript available to all members a few hours after. I would like to point out that one of the difficulties that we, as private members, have is the question of translation and that service provides us to some extent with the translation service also which is quicker. So I think partly for that reason and because we just need to have what is said here to continue the work, we should at least ask the officials of the House to provide us with the same service that we have when Parliament is in session.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is that the general sentiment of the Committee?

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If that is your view then we should let the officials of the House to act accordingly. Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Before proceeding further I would like to mention that I have five names on my list for the first round of so-called questioning, Mr. Blaker, Mr. La Salle, Mr. Dawson, Mr. Guay, and Senator McIlraith. Mr. Blaker.

**Mr. Blaker:** Thank you, Mr. Chairman. Before I proceed with my so-called questioning, I might give some thought to the warning with which you have provided us.

I want to pursue the topic of the Monarchy which I sense is becoming perhaps disadvantageously an issue where I personally believe it should not be, but before I do that I also wanted to just make a brief observation as to the proceedings of the Committee so far, and to note that I felt rather disappointed yesterday and earlier this morning when I thought we were going to be in the usual configuration, within my experience,

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci.

Monsieur le coprésident.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais soulever maintenant une question au sujet de laquelle les présidents ont besoin des lumières du Comité. Plusieurs membres m'ont demandé quand ils pourront obtenir les comptes rendus des délibérations. Nous suivons en général la règle des 36 heures, ou peut-être des 48 heures, mais de toute façon on peut obtenir la transcription imprimée des délibérations du Comité un jour ou deux après la réunion. Toutefois, les employés de la Chambre travaillent maintenant de 9 h 00 à 16 h 00, l'horaire d'été, et c'est pourquoi ils n'ont transcrit que la réunion d'hier matin. En temps normal, c'est-à-dire pendant la session, ils auraient déjà transcrit la réunion de ce matin puisque leur journée de travail serait plus longue. On m'a dit que nous pourrions avoir la version imprimée dans une semaine environ, à moins qu'on procède autrement, ce qui coûterait plus cher au Parlement puisqu'il faudrait payer des heures supplémentaires.

Vous pourriez peut-être nous dire si vous voulez avoir la transcription imprimée plus rapidement qu'on ne peut l'obtenir maintenant. Monsieur Breau.

**M. Breau:** Monsieur le président, il nous faut au strict minimum le service que nous obtenons normalement, soit une transcription dactylographiée quelques heures après la réunion. J'aimerais souligner que la traduction faite par le même service, est également plus lente. C'est en partie pour cette raison et parce que nous avons besoin de la transcription pour pouvoir continuer nos travaux, que nous devrions demander aux employés de la chambre de nous fournir le même service que pendant la session.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Est-ce l'opinion générale du Comité?

**Des voix:** Bravo, bravo!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous demanderons donc aux employés de la Chambre de se conformer à vos souhaits. Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Avant de continuer, je voudrais dire que j'ai cinq noms pour le premier tour, M. Blaker, M. La Salle, M. Dawson, M. Guay et le sénateur McIlraith. Monsieur Blaker.

**M. Blaker:** Merci, monsieur le président. Avant de poser mes supposées questions, j'accorderai quelque attention à l'avertissement que vous nous avez servi.

Je veux parler de la monarchie qui semble susciter une controverse, ce que je trouve personnellement malencontreux. Auparavant, j'ai une brève remarque à faire au sujet des délibérations du Comité jusqu'à maintenant. J'étais assez déçu hier et plus tôt ce matin, de voir que nous allions suivre la procédure habituelle des comités de la Chambre des communes, ou plutôt des comités mixtes du Sénat et de la Chambre



## [Texte]

of House of Commons committees, or now a Joint Committee of the Senate and the House of Commons, and that the proceedings would entail more or less rigid party positions with Her Majesty's Loyal Opposition acting in exactly that fashion. I was somewhat encouraged this morning with the statement by Mr. Howie, the Progressive Conservative member from New Brunswick, who indicated that he felt certain improvements could be made to the constitutional amendment bill, particularly in the statement of the aims and goals of the Canadian federation and the meaning of Canada to her citizens. I would think probably that was the first occasion during our meetings that there has been indication of willingness on the part of members to have input on this bill, and to go about making every effort to make an improvement in it. So I look forward to Mr. Howie's tabling of his suggestions. I am not sure whether they will represent the ideas of the Progressive Conservative Party or whether they will be his only, but it certainly is an advance over the constant negative criticism which does not include any suggestions for improvement.

On the matter of the Monarchy, I have the advantage of sitting between Senator van Roggen and Senator Forsey, which has led, perhaps, to an improved understanding of some of the emotions which relate to that subject.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Ask the others too.

**Mr. Blaker:** My education is proceeding apace but I am not quite sure that I am entirely convinced of the *sotto voce* opinions that I am hearing.

In any event, I would like to put some questions to the Minister, and perhaps to Mr. Robertson in his role as Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial relations, if the Minister is so agreeable.

Before doing so, perhaps I can explain my concern. To the best of my understanding, not only on a reading of the White Paper and the bill, but also from the testimony given so far by the Minister, there is no substantive change in the role of the Monarchy in Canada.

I can easily understand that there are a considerable number of people in Canada who through misunderstanding can be led to a state of emotion and excitement if they come to the conclusion that a movement is afoot in some manner or other to put down the Monarchy or to substantially reduce the position, role and function of the Monarchy within our Parliamentary system.

• 1450

So it might be wise if I were to explain that I personally happen to have lived under three different jurisdictions, three different kinds of democracy, and that I do favour a monarchy and parliamentary system. I appreciate the symbolism of it and the human identification which is valuable to many citizens.

However, I do want to point out, and I think this is particularly for the benefit of the Progressive Conservative members, that if one does in fact excite the monarchists by unconscious misleading or production of confusion on this

## [Traduction]

des communes, où les partis adoptent des positions plus ou moins rigides et où la loyale Opposition de Sa Majesté se conforme à la lettre à son rôle. Toutefois, la déclaration de M. Howie, député conservateur du Nouveau-Brunswick, m'a encouragée ce matin parce qu'il a dit qu'on pouvait apporter des améliorations au projet de réforme constitutionnelle, et surtout à la partie traitant des finalités et objectifs de la fédération canadienne et de la signification que revêt le Canada pour ses citoyens. C'était probablement la première fois, au cours de nos réunions, qu'un député se disait disposé à étudier le projet de loi et à y apporter toutes les améliorations possibles. J'attends donc avec impatience les propositions que fera M. Howie. Je ne sais pas si elles représenteront les idées du parti progressiste-conservateur ou si elles seront d'ordre purement personnel, mais je constate un progrès certain, compte tenu des critiques incessantes qui ne laissaient entrevoir aucune amélioration.

En ce qui concerne la monarchie, j'ai l'avantage d'être assis entre le sénateur van Roggen et le sénateur Forsey, ce qui m'a peut-être permis de mieux comprendre certains des sentiments que suscite cette question.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Demandez également aux autres ce qu'ils en pensent.

**M. Blaker:** Mon éducation progresse rapidement, mais je ne suis pas certain d'avoir été convaincu par les opinions qui ont été exprimées à mi-voix.

De toute façon, j'aimerais poser quelques questions au ministre et à M. Robertson, à titre de secrétaire du Cabinet chargé des relations fédérales-provinciales, si le ministre y consent.

Avant de commencer, je pourrais peut-être vous expliquer ma position. Si j'ai bien compris le Livre blanc et le projet de loi ainsi que le témoignage du ministre jusqu'à maintenant, on n'envisage aucune modification importante du rôle de la monarchie au Canada.

Je me rends compte qu'il pourrait y avoir beaucoup d'émotion et de surexcitation au Canada si les Canadiens, ayant mal compris nos intentions, en venaient à conclure qu'on envisage d'une façon ou d'une autre de rabaisser sensiblement la position, le rôle et la fonction de la monarchie dans notre système parlementaire.

Il serait peut-être bon d'expliquer que j'ai personnellement vécu dans trois systèmes différents, trois démocraties différentes, et que je préfère la monarchie parlementaire. J'aime son symbolisme et le fait qu'on puisse s'y identifier, ce qui revêt une grande valeur pour de nombreux citoyens.

Toutefois, je veux souligner, à l'intention surtout des parlementaires conservateurs, que bien qu'il soit possible de susciter une vive émotion chez les monarchistes par des propos inconsciemment confus et trompeurs, il ne faut pas oublier qu'il est

[Text]

subject, I can state without any difficulty at all, both in my role as a member of Parliament and in my aspect as a resident of the province of Quebec, that while it may be possible to inflame the pro-monarchist groups, it is very equally and very easily possible to produce a backlash in those who do not attach great importance to the monarchy, and in some people who in fact find that the monarchy is really a hangover from Canada's days of colonialism.

I certainly can see the political advantages to converting the issue of constitutional reform in Canada over into a political issue and basing it on a rather simplistic view that in some fashion the government of the day is adversely affecting Her Majesty the Queen. But certainly in my mind that is an extremely short-term advantage and it carries an enormous liability for tremendous emotional backlash which will produce exactly what I hear some members talking about, and that is a great divisiveness in Canada over an issue that need not be divisive.

Having said that, I hope I can make a contribution by eliciting from the minister and any of his assistants some very clear-cut replies. It will be in the nature of almost a cross examination and will be terribly simple. I know it has been said already, but if we can get the record straight and possibly get the message out to Canadians today on this matter of constitutional reform and the monarchy, then we may reduce some of the tensions that are starting to appear on the subject.

I understand, Mr. Minister, through the joint chairman, that Her Majesty the Queen has indicated, both in writing and verbally, to the Prime Minister of Canada that she is totally satisfied with her rights and privileges insofar as they are stated and explained in the constitutional amendment bill. Would that be correct?

**Mr. Lalonde:** I made a statement this morning, which has been cleared with the palace, and which states quite clearly that Her Majesty was content with the proposed change in the royal style and titles and was satisfied that the proposals would not alter the essential relationship of the Crown to Canada. I hope, Mr. Blaker, that you would not ask me to interpret further what the Queen has said.

**Mr. Blaker:** Perhaps not, Mr. Minister, but I could ask you to interpret comments made by Senator Smith and, I think, by Mr. Beatty, both of whom indicated that in their view of the constitutional theory of Canada—and I want to specify that it is certainly not my view—any such verbal comment or letter on the part of Her Majesty is simply no more than a statement made in concordance with the advice of her Canadian ministers. Would you care to either deny that and satisfy those of the Committee that this is not the case, as I believe it is not the case, or give credence to the statements made by Senator Smith and Mr. Beatty?

**Mr. Lalonde:** I think Senator Smith reacted before he had the opportunity of having the actual text before him. Once he has read it he may want to reflect on his statement of this morning. The statement is quite clear and categorical, here again. It is not a matter of the Queen acting on the advice of her ministers, it is that the Queen:

[Translation]

tout aussi facile de provoquer une réaction chez ceux qui n'attachent pas beaucoup d'importance à la monarchie, et qui la considèrent comme un résidu de l'époque coloniale. Je vous parle comme député et résident du Québec.

Je vois bien les avantages politiques qu'il pourrait y avoir à convertir la question de la réforme constitutionnelle au Canada en une question politique en alléguant de façon assez simpliste que le gouvernement actuel est d'une façon ou d'une autre préjudiciable à sa Majesté la Reine. Je trouve personnellement que cela ne fournirait qu'un avantage à fort court terme qui comporterait une responsabilité énorme puisqu'il pourrait entraîner une forte réaction émotive qui aura exactement les résultats anticipés par certains membres du comité, soit une grande division au sein du Canada au sujet d'une question qui ne devrait pas avoir un tel effet.

Cela dit, j'espère pouvoir apporter ma contribution en obtenant du ministre et de ses adjoints des réponses directes. Il s'agira presque d'un contre-interrogatoire et ce sera très simple. Je sais qu'on l'a déjà dit, mais s'il est possible d'exposer clairement aux Canadiens l'incidence de la réforme constitutionnelle sur la monarchie, nous pourrions alléger les tensions qui commencent déjà à se manifester.

Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, sa Majesté la Reine a dit, par écrit et de vive voix au premier ministre du Canada, qu'elle était entièrement satisfaite de ses droits et privilèges énoncés dans le projet de réforme constitutionnelle. Est-ce exact?

**M. Lalonde:** Ce matin, j'ai fait une déclaration qui a été approuvée par le Palais et qui dit très clairement que sa Majesté est satisfaite des changements qu'on veut apporter aux titres royaux et qu'elle est convaincue que ces propositions ne modifieront pas le rapport essentiel entre la Couronne et le Canada. J'espère, monsieur Blaker, que vous ne me demanderez pas d'interpréter la déclaration de la reine.

**M. Blaker:** Peut-être que non, monsieur le ministre, mais je pourrais vous demander d'interpréter les commentaires faits par le sénateur Smith et par M. Beatty, je crois, qui ont dit, que selon leur interprétation de la Constitution canadienne—et je veux préciser que ce n'est certainement pas mon interprétation—sa Majesté la Reine a fait ces commentaires conformément aux conseils que lui ont donné ses ministres canadiens. Aimerez-vous réfuter cette allégation afin de convaincre les membres du comité que ce n'est pas le cas, comme je le crois, ou allez-vous accorder crédit aux déclarations faites par le sénateur Smith et M. Beatty?

**M. Lalonde:** Je pense que le sénateur Smith a parlé avant d'avoir pu lire le texte même de la déclaration. Lorsqu'il l'aura lu, il pourra peut-être faire d'autres commentaires. La déclaration est très claire et catégorique. La reine n'a pas suivi les conseils de ses ministres; elle:

[Texte]

... was satisfied that the proposals would not alter the essential relationship of the Crown to Canada.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** One last question.

**Mr. Blaker:** I have a rather peculiar question in the form of a negative question. I can see no grounds for the continuing suggestion that there is a substantive change in the role of the monarchy, and one which downplays the role of the monarchy in our Canadian system of government. I suppose I can put it simply to the minister this way: if the minister can see any grounds for these ongoing almost rumours or suggestions or intimations...

**Mr. Hnatyshyn:** Senator Forsey has his hand up.

• 1455

**Mr. Blaker:** ... it might be helpful if he would identify precisely what they are and distinguish between whatever these clauses are for this problem, or assure us again that there is not such substantial change and we could get on with the rest of the constitutional amendments.

**Mr. Lalonde:** Very simply I have said, and repeated, that what is attempted here is to put in the constitution the existing constitutional situation. This is the objective of the government policy and it is the intention of the government policy. It is the view of those who have examined this who are in the government, and it is the view, as I have indicated, of the Palace. But, obviously, if for any reason the bill is not stating what is the existing constitutional situation at the present time, then, again, the bill should be amended and improved. But there is no intention of modifying the existing constitutional situation at the present time.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur La Salle.

**M. La Salle:** Monsieur le ministre, je commencerai par émettre quelques commentaires. J'espère que j'aurais également le temps de poser une couple de questions au ministre, étant donné que je serai absent... Je vais passer quelques jours à Joliette, parce que nous avons les Jeux du Québec à Joliette, avec une généreuse contribution financière du gouvernement fédéral, fort bienvenue d'ailleurs, du gouvernement du Québec et de la ville de Joliette.

C'est ce que j'appelle du fédéralisme de coopération.

J'aimerais, monsieur le président, si vous me le permettez, revenir un peu à la déclaration du ministre, hier.

Je pense que le ministre, comme d'autres, a parlé du climat de confiance nécessaire pour entamer ces négociations au niveau constitutionnel. Il est apparemment impératif d'avoir un climat de confiance et je me demande comment le ministre peut espérer avoir ce climat de confiance dans le contexte actuel. On connaît la position des provinces depuis la semaine passée sur l'ensemble des propositions gouvernementales, on connaît leur attitude. Même si le ministre s'inquiète énormément ou particulièrement de la position du gouvernement du Québec, il n'en demeure pas moins qu'il y a eu, ou il semble qu'il y a eu, unanimité. Je pense que ce qui inquiète les provinces, c'est bien sûr le partage des pouvoirs. Aussi long-

[Traduction]

... est convaincue que les propositions ne modifieraient pas les rapports essentiels entre la Couronne et le Canada.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Une dernière question.

**M. Blaker:** C'est une question assez singulière en ce qu'elle est plutôt un commentaire négatif. Je ne vois pas pourquoi on allègue toujours que le rôle de la monarchie sera profondément modifié, et qu'il n'aura plus beaucoup d'importance dans notre système canadien. Je devrais peut-être m'exprimer ainsi: si le ministre voit pour quelles raisons ces rumeurs ou allégations continuelles...

**M. Hnatyshyn:** Le sénateur Forsey a levé la main.

**M. Blaker:** Il serait peut-être utile que M. Lalonde nous dise quels sont ces articles, et nous assure encore une fois qu'on ne propose pas une modification importante du rôle de la monarchie au Canada, pour que nous puissions passer aux autres amendements proposés.

**M. Lalonde:** J'ai déjà dit à plusieurs reprises que nous essayons d'inclure dans la nouvelle constitution les pratiques et traditions existantes. Les représentants de la Reine reconnaissent l'objectif auquel nous aspirons. Si le projet de loi dont vous êtes saisis ne présente pas les traditions constitutionnelles existantes de façon précise, il faudrait le modifier. Mais nous n'avons aucunement l'intention de changer les traditions constitutionnelles du Canada.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. La Salle has the floor.

**Mr. LaSalle:** I have a few opening remarks to make, Mr. Minister, and I hope that I shall have enough time to ask several questions as well. I want to put a few questions to the Minister since I shall have to be absent for a few days to attend the Quebec Games in Joliette. The town of Joliette, the Quebec government and the federal government have all most generously contributed to the financing of the games.

That is what I call co-operative federalism.

With your permission, Mr. Chairman, I should like to say a few words about the statement the Minister made yesterday.

The Minister said that a climate of confidence would have to exist before we could make any progress in these talks on the Constitution. I wonder how the Minister can possibly hope for a climate of confidence in the Canada of today. Last week the provinces made their position known concerning the government proposals for constitutional change, and even if the Minister is especially worried about the attitude of Quebec, the rejection by the provinces of the government program for constitutional change appears to have been unanimous. What especially worries the provinces is the whole question of the distribution of powers. I think it will be very difficult indeed to make any kind of progress in modifying our



## [Text]

temps que le gouvernement fédéral n'aura pas, je pense, mieux convaincu les provinces de sa souplesse vis-à-vis le partage des pouvoirs, je crois vraiment qu'il sera difficile d'avancer beaucoup au niveau de réforme constitutionnelle.

Il est difficile d'avoir ce climat et je pense qu'il faut être pratique et voir la réalité en face. J'ai écouté des collègues, avant moi, parler de faire appel à l'objectivité de ce Comité. Mais dans le contexte actuel, soyons pratique, je doute qu'on puisse avoir cette objectivité. Vous demandez à des politiciens de ne pas faire de politique. Soyons réalistes. Vous demandez aux gens qui forment ce comité, des gens intéressés directement aux institutions, d'accepter, encore là sans précisions suffisantes, des changements au niveau des institutions fédérales. Je pense que cela aussi, c'est un peu se leurrer au départ.

Vous nous demandez également de faire confiance à un gouvernement qui a presque un mandat échus. Je pense que le ministre est conscient du fait que plusieurs Canadiens se posent la question à savoir pourquoi ces propositions ne sont pas venues plus tôt? Je pense qu'il serait plus facile en tout cas de croire en un gouvernement bien mandaté de façon précise et qui aurait eu, durant une campagne électorale, l'opportunité de présenter certaines réformes constitutionnelles ou ses engagements vis-à-vis une réforme constitutionnelle. Je pense que ce serait plus décent pour un gouvernement d'avoir un mandat clair et précis.

Nous sommes à la veille d'une élection. Tous les membres du Comité se posent réellement la question à savoir si on va pouvoir poursuivre nos délibérations sans qu'il y ait un appel au peuple. À moins bien sûr que le ministre ne veuille nous dire après-midi qu'il n'y aura pas d'élection cet automne. Dans les circonstances, c'est incroyable et c'est impossible, je pense, de demander ce climat de confiance dont le gouvernement a besoin. Même les membres de ce Comité se posent sérieusement des questions sur la possibilité de faire confiance à ceux qui nous demandent aujourd'hui de nous engager dans une réforme constitutionnelle aussi importante. D'autant plus que le ministre vient de nous dire tantôt qu'il n'a aucunement l'intention d'agir unilatéralement. Il n'en demeure pas moins qu'il y avait une réserve très sérieuse dans sa déclaration d'hier qui permet, bien sûr, aux journalistes de dire qu'Ottawa ira de l'avant même sans l'accord des provinces. Le ministre nous dit qu'il va tout faire pour avoir l'accord des provinces. Il n'en demeure pas moins que le ministre se réserve cette possibilité d'agir unilatéralement. Le ministre de la Justice, et j'espère que le ministre nous dira s'il est d'accord avec lui, a retenu la semaine dernière la possibilité de passer par un référendum, si cela n'allait pas comme il le veut. Donc, cela passerait encore par-dessus les provinces. Cela ne changerait rien, d'après moi, au fait que les premiers intéressés à une réforme constitutionnelle sérieuse doivent être les premiers ministres des provinces.

• 1500

Je pense que là, il faut absolument que le ministre ou le gouvernement s'engage avec les provinces sur ce que sera ce partage des pouvoirs ou ce que seront ces changements au niveau des institutions. On nous promet que les provinces seront mieux servies, mieux représentées au niveau de ces

## [Translation]

constitution as long as the federal government has not convinced the provinces of its flexibility in this regard.

We must be realistic and see things as they are. Other members of this Committee have pointed out how important it is for us to be objective, but I greatly doubt that such a degree of objectivity is possible under the present circumstances. It amounts to asking politicians to behave as though they were not politicians. You are asking the members of this Committee, who are greatly interested in Canadian institutions, to accept proposed changes in federal institutions, but you do not give us enough information. It appears to me that you are deceiving yourself from the outset.

You also asked us to have confidence in a government whose mandate is now nearly at an end. The Minister is no doubt aware that many Canadians are wondering why these proposals were not put forward earlier. In my opinion, it would be easier to have faith in a government which had the confidence of the people and which would propose such constitutional changes in the course of an election campaign. The government needs a strong mandate.

We are on the threshold of a national election. Everyone on this Committee is wondering if we are really going to have a chance to get any work done before elections are called. Maybe the Minister could tell us here and now that there will not be any election this autumn. At any rate, I feel it is unrealistic and impossible even to expect to find the climate of confidence of which the government speaks. Even the members of this Committee are seriously asking themselves how much faith they can have in the present government, especially since the Minister told us that he has no intention whatsoever of acting unilaterally. The Minister nonetheless made a very important reservation in the statement he made yesterday, and journalists have attributed his remark as the federal government's way of saying that it would act even without provincial consent. The Minister said he would do everything possible to reach an agreement with the provinces, but he has nonetheless evoked the possibility of unilateral federal action. Perhaps Mr. Lalonde could tell us if he agrees with the statement made by the Minister of Justice last week. The Justice Minister mentioned the possibility of having a national referendum if things did not work out the way he wanted them to, which course of action would be one other way of going over the heads of the provinces. This in no way changes the fact that the provincial Premiers should be the first ones to be consulted in any program of serious constitutional reform.

In my opinion, the Minister or other federal government representatives must come to an agreement with the provinces with respect to the distribution of legislative power and the changes to be made in our institutions. We have been promised that the provinces will be better represented and better served

## [Texte]

institutions, mais encore là, l'absence de détails absolument essentiels est de nature à créer un climat de méfiance.

Je me souviens également que le gouvernement a mis sur pieds cette fameuse commission indépendante, la commission Pepin-Robarts, qui a fait le tour du Canada et qui a ramassé une foule d'observations et je me demande même ce que les associations peuvent nous apporter de nouveau après la tournée de la Commission Pepin-Robarts. Et encore là, le gouvernement a décidé d'agir avant de connaître les recommandations de la commission Pepin-Robarts qui auraient été, à mon avis, très utiles au comité dont nous faisons partie actuellement. Tous ces éléments-là créent un climat de méfiance et je me demande comment le ministre, dans un contexte comme celui que nous connaissons, peut être si optimiste vis-à-vis de cette réforme constitutionnelle qui, par ailleurs, a une importance capitale, bien sûr, pour l'avenir du Canada. Je pose la question au ministre: est-ce qu'il a véritablement l'intention d'accorder plus d'importance aux provinces qu'il ne l'a fait jusqu'à maintenant? Je sais qu'on va me répondre qu'il y a eu plusieurs réunions. Mais je pense que pour le bien du comité, nous avons absolument besoin de connaître les réactions précises des provinces avant de connaître l'opinion des associations. Je crois que toute réforme constitutionnelle est vouée à l'échec s'il n'y a pas une véritable participation des provinces. Dans le cas du Québec, le ministre aime nous rappeler souvent que le premier ministre du Québec ne pourrait accepter tout changement. Mais il n'en demeure pas moins que le premier ministre du Québec a signé à la dernière conférence la semaine dernière le document qui recommande certains partages des pouvoirs. Faut-il que le gouvernement du Québec connaisse ce partage des pouvoirs ici? Il ne faudrait pas oublier aussi que lors de l'échec de Victoria, le responsable fut le premier ministre du Québec mais à ma connaissance, ce n'était pas un séparatiste qui était premier ministre du Québec à l'époque.

Alors, il faut bien se garder de laisser supposer que le gouvernement du Québec n'acceptera certainement pas; je pense que c'est préjuger. Je crois qu'il est temps que nous prouvions, tout au moins à la majorité des Québécois, qu'il y a quelque chose de suffisamment souple dans les propositions et de suffisamment valable, compte tenu des aspirations des Québécois et compte tenu, bien sûr, des aspirations de tous les Canadiens.

Alors, je m'arrête là-dessus pour savoir d'abord si le ministre partage l'avis de M. Lang en retenant cette possibilité de passer par un référendum et de passer par le fait même par-dessus les premiers ministres. Aussi, comment peut-il continuer à croire que les travaux de ce comité peuvent avancer dans un climat qui, à mon avis, inspire plus la méfiance que la confiance?

**M. Lalonde:** Monsieur le président, tout d'abord, en ce qui concerne la déclaration de M. Lang, je vous renvoie au document qui a déjà été déposé devant ce comité concernant les formules d'amendement à la Constitution.

Vous allez trouver qu'il y a dans ce document différentes possibilités concernant les méthodes d'amendement de la Constitution et on fait allusion à certains autres régimes fédéraux

## [Traduction]

by these institutions, but the lack of information concerning the proposed reforms is in itself enough to make the provinces very suspicious.

The Pepin-Robarts Commission also comes to mind. It had public hearings all over Canada, which makes me wonder what the associations which had been invited to appear before us can add to the testimony similar organizations have already given to the Robarts' Commission. The government decided to act before becoming acquainted with the recommendations made by the Pepin-Robarts Commission, which recommendations would have been most useful to the work of this Committee. These various factors help create a climate of mistrust, and that is why I wonder how the Minister can possibly remain so optimistic. I fully understand the key importance of constitutional reform for the future of Canada. Does the Minister really intend to give the provinces more consideration. I shall be told once again that meetings did take place with the provinces, but I think this Committee must know what the provinces think of these proposals before we hear from any organizations. Any program of constitutional reform is doomed to failure if the provinces do not participate. With respect to Quebec, the Minister likes to point out to us that the Quebec Premier refuses to accept any of the proposed changes. Nonetheless Mr. Lévesque signed the report which came out of last week's provincial Premiers meeting, and that document recommends the sharing of legislative powers. What role should Quebec play in such a scheme? We must not forget that the Victoria Conference failed because of the position adopted by the Premier of Quebec, who at that time was not a separatist.

It would therefore be prejudicial and premature to suppose that the Government of Quebec would reject any and all proposed constitutional changes. I believe it is high time that we show Quebecers that the government proposals are flexible and valid and that they take into account the aspirations of Quebecers and of all Canadians.

In closing, I would like to know if Mr. Lalonde agrees with Mr. Lang with respect to the possibility of holding a referendum and thereby going over the heads of the provincial Premiers. Also, how can he possibly hope that this Committee can carry out any kind of useful work when there is so much distrust and such a lack of confidence.

**Mr. Lalonde:** First of all, with respect to Mr. Lang's statement, I would like to refer you to the document concerning the various formulas for constitutional amendment which we tabled with this Committee.

The document in question describes the different methods which could be used to amend the constitution, and reference is made to other federal States which have also developed ways



## [Text]

dans le monde où on a mis au point des formules d'amendement nationales. Parmi celles-ci, il y a des formules de referendum ou plébiscite, et ce sont des techniques qui devraient être examinées avec les provinces pour voir si on ne devrait pas retenir certaines de ces formules qui permettraient de résoudre l'impasse lorsque les situations sont littéralement bloquées. En définitive, il faudrait voir si la population de chaque province ou de chaque région pourrait être appelée à résoudre le cas d'un conflit prolongé entre deux niveaux de gouvernement, c'est-à-dire que le peuple lui-même serait appelé à en décider. M. Lang a exposé une de ces hypothèses dans sa déclaration. Il sera ici avec vous jeudi prochain. Vous aurez sûrement l'occasion de le questionner plus longuement à ce sujet.

• 1505

En ce qui concerne la question d'un gouvernement dont le mandat tire à sa fin, je tiens à vous rappeler que l'entreprise de la réforme constitutionnelle, comme je l'ai indiqué, n'est pas l'entreprise d'un seul parti ou d'un seul gouvernement. Nous essayons le plus possible d'en faire une entreprise qui sera collective et qui regroupera les provinces et les différents partis politiques. Alors, la question de savoir si c'est le moment approprié ou si on ne devrait pas plutôt attendre après une élection avant de faire quoi que ce soit, je pense que c'est une question qui n'est pas appropriée en l'occurrence.

Vous soulignez la réaction négative de Regina. J'aimerais porter à votre attention de nombreux éléments positifs qui se trouvent dans la déclaration de Regina. Tout d'abord, les provinces ont convenu de la nécessité d'une réforme constitutionnelle. Deuxièmement, elles ont convenu d'une rencontre de tous les premiers ministres à la fin d'octobre et elles ont accepté que cette rencontre soit ouverte au public. Elles ont accepté que l'ordre du jour soit préparé conjointement pour que cela couvre à la fois le Bill C-60 et d'autres propositions provinciales qui pourraient y être apportées. Elles ont accepté la tenue de réunions préparatoires d'ici là. Elles ont convenu, avec le gouvernement fédéral d'ailleurs, que la question de la distribution des pouvoirs pourrait être examinée concurremment avec la question des institutions fédérales dont on parle dans le Bill C-60.

Enfin, il y a un tas de questions, comme la question des droits linguistiques, la question de la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres, la question de la création des nouvelles provinces, la question de la Cour suprême, la question des disparités régionales, qui sont mentionnées dans le communiqué et qui sont couvertes par le Bill C-60.

La question de l'abolition du droit de réserve et de désaveu, la question de la participation des provinces dans les nominations à la Cour suprême, ce sont toutes des questions qui sont prises en considération dans le Bill C-60 ou dont le gouvernement fédéral a déjà parlé et sur lesquelles il y a déjà accord avec les provinces. Enfin, les provinces ont mentionné un certain nombre de points qu'elles aimeraient couvrir et auxquels on n'a aucune objection.

Alors, je pense que c'est adopter une vue inutilement pessimiste que de s'imaginer que les provinces et le gouvernement fédéral sont complètement à hue et à dia sur cette question à

## [Translation]

of amending their own constitution. The holding of a referendum or a plebiscite is one such method, and the federal government should study this possibility with the provinces in order to decide whether or not some such formula for constitutional amendment should be used in case we reach a deadlock. It is a matter of deciding whether the population within a given province or area could be called upon to break a deadlock between two levels of government. This means that the people would decide. Mr. Lang spoke of one such possible route of action in his statement and you will have a chance to ask him more questions in this regard next Thursday.

With respect to your remark concerning a government whose mandate is coming to an end, allow me to point out to you that this program of constitutional reform is not the undertaking of one political party or government. We are trying to make it a collective undertaking, the realization of which will be shared by the provinces and the different political parties. Furthermore, I do not think it is pertinent to ask how appropriate it is to undertake the task of constitutional reform before the upcoming elections.

You also referred to the negative attitude adopted by the provincial Premiers in Regina. I would like to draw to your attention the numerous positive elements which appear in the Regina report. First of all, the provinces have agreed that constitutional reform is necessary. Secondly, they have decided that a meeting should take place between all the provincial Premiers at the end of October and that this meeting should be open to the public. They have also accepted that the agenda be prepared by all the parties concerned, so that provincial proposals as well as Bill C-60 will be discussed. They have agreed to hold several preparatory meeting between now and the end of October and agree with the federal government that both the distribution of legislative powers and the proposed changes to federal institutions set forth in Bill C-60 should be discussed at the October conference.

Lastly, a great many issues covered in Bill C-60 are also mentioned in the Regina report, such as language rights, the possibility of holding an annual provincial Premiers' conference, the creation of new provinces, the Supreme Court and regional disparities.

A number of matters, such as the abolition of the right of reservation and disallowance and the participation of the provinces in appointments to the Supreme Court, are either discussed in Bill C-60 or the subject of agreements with the provinces already. Lastly, the federal government has accepted to discuss with the provinces a number of matters of particular interest to them.

I think you are being unduly pessimistic when you say that the federal government and the provinces are at logger-heads and that the October conference is going to be a complete



*[Texte]*

l'heure actuelle et que la conférence d'octobre va être un échec ou un four. Au contraire, moi je suis confiant qu'il y a possibilité de développer un consensus à la suite des rencontres qui auront lieu.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Une dernière question.

**M. La Salle:** Étant donné que cette rencontre aura une importance capitale, et que vous avouez qu'on discutera là du partage des pouvoirs, ne croyez-vous pas qu'à la suite de cette rencontre il serait beaucoup plus facile pour ce Comité d'avancer sur la voie de cette réforme constitutionnelle? Parce je crois qu'il est impérieux, pour chaque membre de ce Comité, de connaître la position des provinces sur la réévaluation des pouvoirs. Il me semble qu'il aurait été beaucoup plus efficace, en tout cas pour ce Comité, de connaître la position exacte des provinces. Je suis un de ceux qui croient à l'application d'un nouveau fédéralisme, à un nouveau Canada que nous souhaitons tous. Nous sommes absolument intéressés à des changements, mais je pense que nous n'avons pas le droit de ménager toute l'importance que nous devons apporter d'abord à la position des premiers ministres provinciaux. Ils sont quand même des élus, ils sont responsables de politiques qui se relient directement aux politiques économiques du pays. Ne croyez-vous pas qu'il serait beaucoup plus efficace, pour ce Comité, de siéger après cette réunion des premiers ministres?

**M. Lalonde:** Deux choses. Tout d'abord, je suis convaincu que ce Comité, ou un comité comme celui-ci, va continuer à siéger après la conférence des premiers ministres de la fin d'octobre. Il n'aura pas terminé ses travaux, surtout s'il aborde la question de la distribution des pouvoirs. Donc, ce travail va continuer.

Deuxièmement, je pense qu'au contraire il y a énormément d'avantages à ce que ce comité fonctionne dès maintenant pour aider véritablement le gouvernement fédéral à décider des orientations appropriées avant la réunion des premiers ministres; pour connaître le point de vue, non seulement des parlementaires des deux Chambres, mais aussi des témoins que vous aurez voulu entendre durant cette période. Et je pense qu'il y aurait eu des plaintes tout à fait justifiées, je crois, de la part de parlementaires, si le gouvernement fédéral avait refusé de mettre sur pied un tel comité. Les parlementaires fédéraux eux aussi ont quelque chose à dire et ils veulent le dire avant la rencontre avec les provinces.

• 1510

**M. La Salle:** Pourquoi mettre sur pied la commission Pepin-Robarts?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je regrette.

Monsieur Dawson, s'il vous plaît.

**M. Dawson:** Merci, monsieur le président. J'aimerais commencer par exprimer ma surprise, ma déception vis-à-vis de l'attitude de certains membres du comité ce matin qui, encore une fois, tentent de dire que le problème du changement constitutionnel n'est pas un problème urgent. Comme par le passé, alors qu'on était en période de guerre ou d'élection, ou

*[Traduction]*

failure. Personally, I am confident that it will be possible to work out an arrangement between the two levels of government.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You may ask one last question, Mr. La Salle.

**Mr. La Salle:** Do you not think it would be easier for this Committee to carry out its mandate on constitutional reform after the October meeting? I am of the opinion that it is of the greatest importance for the members of this Committee to be aware of the provincial positions with respect to the sharing of powers. I think we could work more efficiently if we knew what the provinces were thinking. I believe in a new kind of federalism and the creation of a new constitution for Canada. We all want change, but I think we should not underestimate the importance of the role to be played by the provincial Premiers. After all, they are the elected representatives of the people and they are responsible for the policies which have a direct bearing upon federal economic policy. Do you not think it would be better if this Committee began to sit after the Premiers' conference in October?

**Mr. Lalonde:** First of all, I am convinced that this Committee or one similar to it will continue to sit after the October conference. It will most certainly not have finished studying such matters as the distribution of legislative powers.

Indeed, much can be said for the Committee starting to work right away so that it can help the federal government decide which position it should adopt before the Premiers' conference takes place. I think it would be most useful for us to become acquainted with the opinions of parliamentarians in both Houses, and to hear what the witnesses who are to appear before this Committee have to say. As a matter of fact, parliamentarians from both houses would have had grounds for complaint had the federal government not set up this Committee. After all, members of Parliament and senators will also have something to say before the October meeting.

**Mr. La Salle:** Then why take the trouble to create the Pépin-Robarts Commission?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am sorry, your time is up.

Mr. Dawson has the floor.

**Mr. Dawson:** Thank you, Mr. Chairman. I would first of all like to express my surprise at the position taken by a number of my colleagues on this Committee. A number of them seem to think that constitutional reform is not a matter for urgent and immediate action. Constitutional reform has been put off more than once in the past, because we were at war, in the

## [Text]

alors que certains gouvernements manquaient de bonne volonté, peu importe s'il s'agissait de gouvernements libéraux ou conservateurs, on essaie encore une fois de retarder ce changement constitutionnel. Je pense que cela fait trop longtemps qu'on le retarde et qu'on doit agir. Tous les sondages indiquent que ce que les Québécois veulent avant le référendum, c'est avoir une option de la part du fédéral. C'est avoir un fédéralisme renouvelé qui pourra répondre aux aspirations des Québécois. Ils ont indiqué qu'ils sont carrément contre le statu quo et majoritairement contre toute forme d'indépendance.

For those who think the P.Q. is bluffing, or negotiating for a change, let them come to Quebec, let them come and talk to Quebecers and see what the Quebecers want. Those who think the *Parti Québécois* is only trying to get more powers for Quebec inside confederation, come and see the way they are governing Quebec, come and see the position they are taking towards the future. They are not bluffing. This is not a little baby crying wanting more from his parents, or whatnot. These are people who are very serious. For the first time they have a party in power in Quebec that is trying to get Quebec out of confederation. We cannot, for the fifteenth or twentieth time say, oh, it is not urgent, we have problems with the economy, we have problems with unemployment, we should delay it again. I think at this time it is too urgent. I think we have a chance. History has put the P.Q. in power and it is probably the only chance we will have when all the Quebecers and all Canadians are finally on the same wavelength and they have realized that we have to change the constitution.

For too long the Quebecers were alone. When Quebecers were calling themselves French-Canadians the rest of Canadians were calling themselves British subjects, the subjects of the Queen. Then the Quebecers were singing *O Canada*; the rest of Canada, the English-Canadians, were singing *God Save the King*, *God Save the Queen*. When the Quebecers inside the Pearson government were fighting for a Canadian flag most of the rest of Canada, the English-Canadians, were fighting to keep the Red Ensign or the Union Jack. I think now that the Quebecers have a tendency to put themselves on a shorter base of operations, that is Quebec, we have to offer them once and for all a position where they can feel defended, as French-Canadians, as the French people of North America. They need the power, they need the provisions in the constitution, whether it be Clause 72 or Clause 102, saying that the recognition of Quebec has certain particularities.

Je crois, monsieur le ministre, qu'en tant que Québécois, je pourrais trouver plusieurs défauts dans ces propositions constitutionnelles, mais je crois que pour la première fois un gouvernement a adopté une position très ferme et a déposé un projet pour qu'on en discute. J'y vois des défauts majeurs, des projets sortis de l'imagination de certains fonctionnaires. Au lieu de dire qu'on va avoir une Chambre de la Fédération, pourquoi ne pas dire que cela va s'appeler quand même le Sénat? Pour ne pas blesser certaines personnes, au lieu de dire qu'on va appeler cela le Conseil d'État, pourquoi pas garder le Conseil privé? Cela tend à provoquer certains anglophones qui disent: «Bon, c'est pour faire plaisir aux francophones; Conseil d'État,

## [Translation]

midst of an election or because the government of the hour, be it Conservative or Liberal, lacked the necessary willpower and goodwill to take action. I think it is high time we started doing something. Surveys indicate that Quebecers would like to have some kind of federal option before the separatist referendum comes up. It is up to us to create a new kind of federalism which will meet the needs of Quebecers. They have already said that they are against the status quo and most of them are against any kind of independence.

Pour ceux qui croient que le Parti québécois n'est pas sérieux, qu'ils viennent au Québec et demandent aux Québécois ce qu'ils veulent. Ceux qui pensent que le Parti québécois essaie seulement d'obtenir plus de pouvoirs pour la province de Québec mais sans quitter la Confédération doivent jeter un coup d'œil sur la façon dont le Parti québécois gouverne la province et étudier ses politiques à long terme. Ils sont sérieux. Le Québec n'est plus un gamin qui essaie d'obtenir davantage de ses parents. Pour la première fois dans l'histoire de la province, un parti politique séparatiste est au pouvoir et essaie de créer un Québec indépendant. Nous ne pouvons pas continuer à dire que la menace séparatiste est moins importante que l'économie ou le chômage. Cette fois-ci le temps presse. Le Parti québécois est au pouvoir et c'est peut-être la seule occasion que les Québécois et les Canadiens anglophones auront de discuter ensemble d'une réforme véritable de la Constitution de notre pays.

Pendant trop longtemps déjà, les Québécois ont été seuls. Lorsque les Québécois s'appelaient des Canadiens français, les autres Canadiens s'appelaient des sujets de la Reine. Lorsque les Québécois chantaient *O Canada*, le reste du pays chantait *God Save the King* ou *God save the Queen*. Lorsque les Québécois qui faisaient partie du gouvernement Pearson luttaient en faveur d'un drapeau canadien, la plupart du reste du pays voulait retenir le Red Ensign ou le Union Jack. Maintenant, les Québécois ont tendance à se limiter au Québec et nous devons, une fois pour toutes, leur offrir un arrangement dans lequel ils peuvent se sentir à l'aise en tant que Canadiens français et francophones en Amérique du Nord. Il faut inclure dans la nouvelle constitution une disposition, qu'il s'agisse de l'article 72 ou de l'article 102, qui reconnaîtra l'identité et les besoins particuliers de cette province.

As a Quebecer, Mr. Minister, I can find a great many shortcomings in the federal government's proposed constitutional reform program, but I nonetheless believe that it is the first time a federal government has put forward a clear-cut plan. Some weaknesses in the government proposals can be traced back to the over-active imagination of a handful of civil servants. Instead of calling the Upper House the House of the Federation, why not continue to call it the Senate? Why change the name of the Privy Council to the Council of State, if such a change will offend some people and cause Anglophones to say that the change was made to please the Francophones because the term, "Council of State" is more French

## [Texte]

cela fait français, cela fait européen.» Je pense que c'est quelque chose de provocateur et qu'on aurait pu s'en passer.

M. Blaker tout à l'heure a fait allusion aux gens qui ont soulevé la question de la monarchie. Je pense que s'il y a quelque chose qui nous a unis dans le passé, c'est probablement la monarchie. Mais aujourd'hui, si on essaie de revenir en arrière et de dire qu'on devrait laisser à la Reine les pouvoirs qu'on lui avait accordés dans la Constitution de 1867, on va provoquer les anti-monarchistes. On va provoquer certains Canadiens français qui, trop longtemps, ont senti que le Québec, le Canada n'était pas «canadianisés», mais qu'ils étaient encore une succursale, une colonie de l'Angleterre. Je pense qu'on doit absolument s'identifier en tant que Canadiens. Je pense qu'une des objections que je peux apporter à votre proposition, monsieur le ministre, c'est qu'il y a manque de «canadianisation» de certains propos.

• 1515

De toute façon, monsieur le ministre, il y a des questions que j'aimerais vous poser. Il y a eu ici ce matin des affirmations contradictoires, certains disant que le projet ne vise qu'à favoriser le Québec et d'autres disant que ce projet-là ne donne rien au Québec. J'aimerais que vous élaboriez sur certains points, deux points en particulier, soit la Cour suprême et la question du nombre de députés du Québec, afin que le public soit au courant qu'il y a là des aspects qui protègent particulièrement le Québec.

On entendait en même temps certains collègues, ces mêmes personnes, dire que le projet constitutionnel ne vise que le Québec. Je pense que les membres du Comité qui représentent l'opposition devraient essayer de se mettre sur la même longueur d'ondes afin de ne pas se contredire.

**M. Lalonde:** En ce qui concerne votre dernière question, si je regarde le projet de constitution que nous avons déposé, en ce qui concerne une disposition qui n'affecterait que le Québec d'une façon particulière, je verrais probablement le cas de la Cour suprême lorsqu'il s'agit de questions de droit civil seulement. Mais je ne vois pas, dans ce projet constitutionnel, d'autres dispositions qui seraient, disons, spécifiques au Québec d'une façon particulière.

Si vous regardez les disposition linguistiques, par exemple, elles visent à protéger les droits des minorités, qu'elles soient de langue française à l'extérieur du Québec ou de langue anglaise au Québec. Mais quand on parle de protéger la langue française, on ne parle pas seulement du Québec, on parle même surtout des minorités françaises à l'extérieur du Québec.

Alors, encore une fois, si on regarde l'ensemble de ce projet constitutionnel, on voit que le projet constitutionnel essaie de renouveler le fédéralisme canadien pour toutes les régions du pays. J'ai eu l'occasion de parler à M. Whittaker tantôt pour souligner les dispositions, par exemple, qui répondent à des inquiétudes manifestées souvent dans les provinces de l'Ouest concernant leur représentation, soit à la Cour suprême, soit au Sénat.

## [Traduction]

and more European. I think we could do without such minor provocation.

Mr. Blaker spoke of the Committee members who brought up the question of the Monarchy. If anything has served as a link between Canadians in the past, it has most certainly been the Monarchy. Now we are trying to go back in time and say that the Queen should have the powers which were granted to her in the 1867 Constitution. Such a move provokes the anti-Monarchists. Many French-Canadians have long felt that Quebec and Canada were not Canadianized enough. They felt Canada was too much like an English colony. I think it is of the greatest importance that we create a Canadian identity. Indeed, I find that a number of the federal proposals are not "Canadian" enough.

At any rate, Mr. Minister, I have a number of questions to ask. Some Committee members were contradicting one another this morning. Some said that the government proposals were pandering to the needs of Quebec, and others said that the government program for constitutional reform was not doing anything for Quebec at all. I would like you to give us more information about the proposals dealing with the Supreme Court and the number of representatives from Quebec, so that the people of Canada will realize that some of the government proposals do indeed take into account the special needs of Quebecers.

Some committee members have claimed that the federal government's program for constitutional reform only takes into consideration the needs of Quebecers. I dare say opposition members should come to some kind of agreement so that they will not be contradicting one another.

**Mr. Lalonde:** With respect to your last observation, I think the government proposal dealing with the Supreme Court and matters of civil law especially addresses itself to the needs of Quebecers. But I cannot think of any other proposals which deal with the problems of Quebecers in particular.

For example, the intent of the proposals dealing with language rights is to protect the rights of minorities, whether they be Francophones outside of Quebec or Anglophones in that province. When we speak of protecting the French language, we refer particularly to the needs of Francophone minorities outside Quebec.

The government program for constitutional reform as a whole represents an attempt to renew Canadian federalism for the whole of the country. Earlier today, I was discussing with Mr. Whittaker the proposals brought forward in answer to the concerns expressed by the western provinces about representation in the Senate and in the Supreme Court.



*[Text]*

La même chose en ce qui concerne les Maritimes. Nous avons augmenté la représentation de Terre-Neuve au Sénat et nous avons aussi évidemment inclus une disposition particulière concernant les disparités régionales, laquelle affecte le Québec, puisque le Québec a un revenu inférieur à la moyenne nationale, mais qui affecte évidemment encore bien davantage les provinces de l'Atlantique.

Alors, je pense que déclarer que ces dispositions constitutionnelles visent surtout le Québec, je pense qu'en termes de contenu, en tout cas, c'est pratiquement sans fondement quand on regarde les propositions spécifiques qui sont contenues là-dedans.

Mais je pense par ailleurs qu'en autant que l'ensemble de la population du Québec est concernée, ces propositions indiquent une volonté de changement, une volonté de renouvellement de notre fédéralisme afin de le faire mieux fonctionner pour la population du Québec, mais aussi pour l'ensemble de la population du Canada.

**M. Dawson:** Une autre courte question, monsieur le président. Vous avez soulevé la question des dédoublements ce matin, monsieur le ministre. Vous avez dit qu'il y aurait des rencontres prochainement avec les ministres intergouvernementaux des provinces concernant tout le dossier des dédoublements. Est-ce que le gouvernement fédéral entend donner sa version des faits. Je crois que le gouvernement du Québec a déposé une liste de services où le gouvernement fédéral dédouble les services des provinces? Est-ce que le gouvernement fédéral entend donner sa version, à savoir qui dédouble qui?

**M. Lalonde:** Nous avons l'intention, sûrement, de nous embarquer dans cette étude et tout ceci va être fait. Si vous vous référez à l'étude québécoise, vous verrez que ce n'est pas une étude qui dit: «Voici, le gouvernement fédéral dédouble la province de Québec dans ceci et dans cela.»

Cette étude ne fait qu'examiner tous les secteurs où il y a un certain dédoublement d'activités et de responsabilités, sans prendre position en disant: «C'est la province de Québec qui dédouble Ottawa ou c'est Ottawa qui dédouble la province de Québec». Aucun jugement de valeur n'a été porté, en autant que je me rappelle, dans cette étude-là. Notre objectif, d'ailleurs, n'est pas de porter un jugement de valeur au début. Au contraire, c'est d'essayer de relever tous les secteurs où il y a dédoublement et d'essayer d'en arriver à un accord avec les provinces pour éviter ces dédoublements partout où cela est possible, soit par un retrait du gouvernement fédéral de ce domaine ou soit par un retrait des provinces; ou encore par une division des tâches mieux appropriée que celle qu'on connaît à l'heure actuelle dans les mêmes secteurs. Nous avons, proposé, comme je l'ai dit tantôt, une rencontre, dès le mois de juillet, à ce sujet. Les provinces n'étaient pas prêtes. J'espère que nous pourrions en avoir une très bientôt.

**M. Dawson:** Merci monsieur le ministre.

**M. Lalonde:** C'est une opération très considérable qui sera entreprise si les provinces sont d'accord avec nous. C'est une opération très considérable.

*[Translation]*

The same thing applies to the Maritime provinces. We have increased the number of representatives from Newfoundland in the Senate and have also included a clause concerning regional disparities. This latter measure concerns Quebec, since the average annual revenue in that province is lower than the national level, but naturally the Atlantic provinces are especially affected.

For these reasons, it cannot be argued that the federal proposals for constitutional reform take into account above all the needs of Quebec, especially if you study the actual content of the bill.

As far as the Province of Quebec as a whole is concerned, the federal proposals indicate a desire to modify and renew our present federalist system, for the benefit of Quebec and all of Canada.

**Mr. Dawson:** I have one more brief question, Mr. Chairman. Mr. Minister, this morning you said that there would soon be an intergovernmental conference to discuss the matter of duplication of services. Does the federal government intend to present its version of the situation? I believe the Quebec government has already drawn up a list of services which are duplicated by the federal government. Will the federal government be telling us which services are being duplicated and by whom?

**Mr. Lalonde:** We fully intend to study the matter of duplicated services, and if you refer to the Quebec study, you will see that it simply states that the federal government duplicates Quebec provincial services in certain specific areas.

The Quebec study simply points out the areas in which there is duplication of effort but does not state whether it is the federal government which duplicates the provincial service or vice versa. To the best of my knowledge, no value judgment is made in the Quebec study. Nor do we intend to make any such judgments in our study. We simply wish to identify those areas in which these is provincial and federal duplication of effort and then attempt to reach agreements with the provinces in order to avoid such duplication of effort wherever possible. This could be done either by a withdrawal of the federal or provincial government from the disputed sector or by a more efficient sharing of responsibility by both levels of government. As I mentioned earlier, we proposed an interprovincial meeting to discuss this problem back in July, but the provinces were not ready. I hope such a meeting will take place very soon.

**Mr. Dawson:** Thank you, Mr. Minister.

**Mr. Lalonde:** If the provinces agree with us, we have our work cut out for us.

[Texte]

• 1520

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci.

Monsieur Guay s'il vous plaît.

**M. Guay:** Merci, monsieur le président. Je suis très heureux en tant que Québécois d'être ici et d'avoir été nommé pour faire partie de ce comité. J'ai été, comme plusieurs Québécois et plusieurs membres de ce comité, fort déçu hier devant l'allure qu'allaient prendre ces travaux. Lorsque j'ai appris ma nomination à ce comité, je me suis posé une question: quelle est la question que le comité nous pose, quel est le mandat que nous aurons en tant que membres du comité mixte et non pas en tant que membres du parti libéral, non pas en tant que membres du parti conservateur? Je me suis posé une question, monsieur le ministre, et c'est la suivante: quelle sorte de Canada voulez-vous avoir? Et c'est la question qui nous était posée. Aussi, quelle sorte de Canadiens voulons-nous être?

Je voyais les sourires de certains sénateurs tout à l'heure et je trouve vraiment déplacé que l'on veuille parler aujourd'hui du partage des pouvoirs avant de se définir dans une constitution, avant de définir le cadre dans lequel les Canadiens veulent vivre. Le député de Joliette, le sénateur Flynn, d'autres sénateurs, le sénateur Asselin, disaient que ce qui est important, c'est de discuter du partage des pouvoirs. Quand on construit une maison, on ne choisit pas les meubles, on ne décide pas des divisions en premier. On fait d'abord les murs de cette maison, on encadre très bien; on fait ses plans et devis non pas en partant de la sorte de meubles qu'il y aura à l'intérieur de la maison. Le sénateur Flynn, mon ancien professeur, m'a vraiment éberlué hier par ses réflexions sur les avocats parce que ce n'est pas la formation qu'on devrait avoir en tant qu'avocat, m'avait-il dit.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'était pas mon meilleur élève!

**M. Guay:** De toute façon, je ne veux pas perdre mon temps, monsieur le ministre, parce que je n'ai pas dit que c'était mon meilleur professeur non plus. Mais ce que je veux dire, sans détourner l'attention et sans vouloir provoquer inutilement les membres de ce comité et surtout ceux de l'opposition, c'est que je croyais que nous venions ici pour être positifs, pour travailler vraiment la main dans la main, pour essayer de penser, comme des gens responsables. Je croyais que moi, en tant qu'él du peuple depuis au-delà de 15 ans et les sénateurs aussi même s'ils ne sont pas des élus du peuple, nous pouvions apporter une contribution valable à ce comité, que nous pouvions faire des recommandations valables. C'est cela que le Bill C-60 nous propose: les objectifs de notre constitution, le cadre dans lequel nous voulons vivre. Avec quels droit voulons-nous vivre, quelles sortes d'institutions aurons-nous?

Je pensais que l'on pouvait, comme des êtres raisonnables, comme des gens responsables, réfléchir là-dessus et faire des recommandations valables dans un rapport. Mais j'ai pu observer dès hier matin l'attitude des partis d'opposition. D'abord, on avait un mandat qui disait que nous aurions à présenter un rapport pour le 10 octobre, dès la reprise des travaux de la Chambre; après, on a dit qu'on présenterait si possible un rapport, et après on a dit que ce serait un rapport intérimaire ou provisoire. Voici où nous sommes rendus, monsieur le

[Traduction]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you.

Mr. Guay now has the floor.

**Mr. Guay:** Thank you, Mr. Chairman. As a Quebecker, I was especially pleased when I was appointed to this Committee. Like a number of my colleagues from Quebec, I was rather deceived yesterday because I thought we are getting off to a bad start. The moment I was appointed to this Committee, I asked myself what kind of mandate such a joint committee would have, quite apart from any feeling of party allegiance Committee members might have. I asked myself what kind of Canada we wanted to build and what kind of Canadians we were seeking to become.

I saw the way a number of senators were smiling and I personally found it entirely out of place for us get into a discussion of the sharing of legislative power before we define the very framework within which Canadians wish to live. Senator Flynn from Joliette, Senator Asselin and other members of the Senate pointed out how important it was to discuss the sharing of power before studying any other proposals. When you set about building a house, you do not choose the furniture at the very outset. First of all you build the walls and decide upon the size of the rooms, and then you furnish and decorate the interior. I was astounded to hear the remarks made by my former professor, Senator Flynn, concerning lawyers, since he once taught me that lawyers should not have that kind of training.

**Senator Flynn:** You were not my best student, you know.

**Mr. Guay:** Nor were you my best professor. At any rate, I do not want to waste my time in asides, nor do I wish to provoke any members of the Committee, especially those on the opposition side, since we are all here together to work hand in hand like responsible politicians. As an elected representative of the people, which I have been for more than 15 years now, I think I have valid suggestions to make. The members of the Senate on this Committee also have an important contribution to make, even if they are not elected representatives of the people. Bill C-60 sets forth the kind of constitutional framework in which we shall be living, but we must ask ourselves which rights and what kinds of institutions should be therein entrenched.

I felt that, as reasonable and responsible men and women, we would be in a position to make valid recommendations in our report, but I was at once struck by the attitude taken by the opposition parties this morning. Our original mandate stated that we were to present a report by October 10, on which date the House is to begin to sit. Then it was decided that we would present a report, if that were possible, and then we decided to prepare an interim report. The government is often accused of trying to do too much too fast, but like the

## [Text]

président. On accuse très souvent le gouvernement de vouloir aller trop vite. Mais je pense que comme bien des curés le disent, ce ne sont pas les sermons qui «rallongent» mais c'est la dévotion des gens qui «rapetissent». Je pense que le Parti conservateur trouve que cela va trop vite pour lui, et comme le député de Joliette le disait tout à l'heure, c'est très mal choisi à la veille d'une élection. Mais pourquoi est-ce que cela prend une élection, monsieur le président, pour connaître et savoir ce que veut le Parti conservateur et pour que le Parti conservateur se définisse à l'intérieur de ces réformes constitutionnelles? Tout ce qu'on a entendu jusqu'à maintenant, ce sont des remarques et l'opposition continue à jouer son rôle vraiment d'une façon négative. Je pensais que l'on pouvait avoir des propositions faites par le député de Joliette, par mon ami Roch La Salle, qui nous aurait dit: «Les Québécois, voici ce qu'ils veulent, voici quelle sorte de constitution ils veulent.» C'est ce que je pensais. Mais c'est vrai qu'ils ne sont pas tellement nombreux, les conservateurs, au Québec, monsieur le président. Quand je parle ici en tant que libéral, je me souviens que nous sommes quand même 60 élus dans la province de Québec. Je parle avec autant d'importance et autant de responsabilité que n'importe quel sénateur, que ce soit M. Flynn ou M. Asselin, parce que j'ai été quand même...

• 1525

**Le sénateur Asselin:** Je pose la question de privilège, monsieur le président. Mon honorable ami de Lévis s'adresse à moi et m'accuse. On prononce mon nom à gauche et à droite. Je ne sais pas si c'est parce que j'ai tellement fait mal au parti libéral lorsque j'ai fait mon intervention, mais je voudrais bien qu'il précise ses accusations envers moi. Je pourrai alors y répondre.

**M. Guay:** Certainement, monsieur le président. Tout d'abord, monsieur le président, si M. Asselin veut que je finisse, je ne voudrais pas que la question de privilège qu'il soulève soit prise sur mon temps de parole. Je veux tout simplement dire qu'il a formulé ce matin des accusations en disant, d'abord, que l'on allait trop vite et que cela n'amènerait aucun vote supplémentaire. Le sénateur Flynn a dit la même chose. Aucun vote au parti libéral au Québec. Cela ne rapporterait aucun vote au Québec. Ces mêmes conservateurs, monsieur le président, nous accusent d'amener ces propositions constitutionnelles à la veille d'une élection.

Monsieur le président, je vais terminer mes remarques...

**Le sénateur Flynn:** Question de privilège, monsieur le président.

Le député de Lévis n'a pas le droit de dénaturer ce que j'ai dit. J'ai dit que ce projet-là ne changerait pas de votes lors du référendum. C'est la seule chose que j'ai dite. C'est vrai que mon ancien élève a toujours eu de la difficulté à comprendre!

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je ne vois pas là une question de privilège et je redonne la parole au député de Lévis.

**M. Guay:** J'ai compris ce qu'il enseignait. Alors, monsieur le président, je voudrais terminer mes remarques d'une façon très

## [Translation]

parish priests used to say, it is less a matter of the sermons being too long than of the people being short on devotion. We are going at it too fast for the taste of the Conservative Party, and, like the member from Joliette said earlier, there will be an election soon and the government could not have chosen a worse time to launch its constitutional reform program. But why do we need an election in order to find out what the Conservative Party thinks of constitutional reform? Thus far, the opposition has adopted a negative attitude. I thought we would be hearing concrete proposals from my friend Roch La Salle from Joliette. I was hoping he would tell us just what Quebecers wanted to see in the new Constitution. But I was deceived. It is true that there are not many Conservatives from Quebec. I am speaking here as a Liberal, and we should not forget that some 60 Liberals were elected in that province. My words carry as much weight as those of any senator, by it Mr. Flynn or Asselin.

**Senator Asselin:** On a question of privilege, Mr. Chairman. My honourable friend from the East is accusing me and my name is being bandied about on all sides. I do not know whether it is because my words hit where it hurts the Liberal Party, but whatever the cause, I would ask them to say what it is they have against me so that I might be in a position to answer.

**Mr. Guay:** Certainly, Mr. Chairman. First of all if Mr. Asselin wants me to finish, his question of privilege should not be taken off my time. He started this morning by saying that things were proceeding too fast and that this would not bring a single supplementary vote. Senator Flynn said the same thing namely that this would not bring a single supplementary vote in Quebec for the Liberal Party. These same Conservatives are accusing us of introducing constitutional amendments on the eve of elections.

I will finish by saying, Mr. Chairman...

**Senator Flynn:** On a question of privilege.

The member for «Levis» does not have the right to misinterpret what I said, which was that all of this exercise would not change the way people will vote at the referendum. That is the only thing I said. It is true that my former student has never been quick on the uptake.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This is not a question of privilege and so the member for «Levis» has the floor again.

**Mr. Guay:** I understood very well what he taught. I will close on a positive note. I hope to be able in co-operation with



## [Texte]

positive. Je voudrais, avec tous les députés de ce comité, avoir à jouer un rôle pour que l'on puisse vraiment définir les cadres dans lesquels les Canadiens veulent vivre; définir d'une façon très nette et très précise les institutions dont les Canadiens auront à se servir dans un nouveau Canada, avec une nouvelle constitution, de nouveaux instruments. C'est cela qu'on demande en fait aux membres du comité aujourd'hui. Hier, dans sa déclaration, le ministre parlait de l'importance du Québec. Sans aucun doute, c'est important, parce que si on pense à la division qui pourrait exister une fois le Québec séparé, je pense que, pour nous, il serait alors trop tard pour parler d'un Canada uni. Je pense que tout ce qui se passe présentement au Québec, les événements qui se sont produits depuis 1976, rejailit sur l'ensemble du Canada. Si le ministre a attaché autant d'importance aux événements qui se passent au Québec, c'est que cela rejailit inévitablement sur l'ensemble du Canada, sur l'ensemble de tous les Canadiens et sur le mieux être de chacun des Canadiens. C'est pour cela que je me suis présenté devant ce comité, c'est pour cela que je veux collaborer avec tous les membres du comité, quelle que soit la chambre dont ils proviennent, que ce soit le Sénat ou la Chambre des communes, quel que soit leur parti politique, même si on m'accuse de faire de la partisanerie.

Monsieur le président, je pense qu'il y avait des choses qui devaient être dites et qu'il faut, à partir d'aujourd'hui, travailler ensemble pour qu'on se dirige vers de meilleurs jours.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** I suspect I will proceed at a somewhat slower pace than in the last few moments.

I am glad that we are at this work because we are attempting to bring forward some reforms in our constitutional development in Canada. I welcome it, and while it may be legitimate politics to criticize the executive or the government for clumsiness, or skill, or lack of skill, as you wish, in bringing it forward, and you may discuss the method, the fact is that it is here and I look forward to our work making a substantial contribution to getting something as our constitution that will be agreeable and acceptable to all Canadians. I do not look at this exercise, because of a very difficult, emotive situation in Quebec, of which I am very conscious, and I do not wish to under emphasize its importance, as a method merely of contributing to that problem alone, although that is a very laudable purpose. I want it to be an exercise that will somehow raise our aspirations and our feeling of satisfaction with the rules of the machine with which we are governing ourselves. When I hear the expression that this exercise is to make Quebecers feel wanted and at home in all parts of Canada, I see that as only half a statement. It should be our aspiration to make this constitution that we are advancing result in making Canada a country in which all Canadians will feel at home in all parts of Canada. That should be our objective, and I think we have to keep our eye directly on our objective.

• 1530

Mr. Chairman, in the limited time granted to me, the 10 minutes, I want to express the difficulty I have and to seek

## [Traduction]

all members of this Committee to play a role in defining the framework in which Canadians wish to live, and defining in very precise terms the institutions which Canadians will be using in a rejuvenated Canada armed with a new constitution. That is the task before the Committee. In the statement he made yesterday, the Minister stressed the importance of Quebec. If Quebec were to separate, it would be too late to speak of a united Canada. Everything that has been happening in Quebec since 1976 is being felt in the rest of the country. That is the reason why the Minister has laid such stress on the events of Quebec. That is also the reason why I want to co-operate with all members of this Committee, whether they be from the Senate or the House of Commons and whatever their political stripe, even if I am accused of being partisan.

I feel that these things had to be said, Mr. Chairman, and that henceforth we must all work together so as to create a better future.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** Je vais essayer de ralentir le tempo de ces délibérations.

J'estime que c'est une bonne chose d'essayer de réformer l'évolution constitutionnelle du Canada. Bien que cela puisse paraître opportun du point de vue politique d'accuser le gouvernement de maladresse en ce qui concerne les méthodes suivies dans ce domaine, j'espère néanmoins de tout cœur que nous parviendrons à tomber d'accord sur un projet constitutionnel susceptible d'être accepté par l'ensemble des Canadiens. Je suis d'avis que la situation au Québec, dont je ne sous-estime pas l'importance, ne constitue pas l'unique justification de notre entreprise, bien que ce soit un facteur important. Notre objectif fondamental est de renforcer le consensus des Canadiens sur le bien-fondé des institutions qui nous gouvernent. Ceux qui affirment que cette entreprise vise au (premier chef) à faire de sorte à ce que les Québécois se sentent chez eux partout dans le pays n'ont qu'à moitié raison. Pour réussir, il faut que cette nouvelle constitution permette à tous les Canadiens sans exception aucune, à se sentir chez eux partout dans le pays. Voilà l'objectif que nous devons viser.

Je vais consacrer mes 10 minutes de temps de parole à quelques difficultés auxquelles je me suis heurté. Les docu-

*[Text]*

some help on its solution. Because the documents that were presented when the announcement was made last June were of necessity general documents—information, press releases and so on—they had to be in general language and had to be relatively brief, leading us to believe one thing because they could not articulate fully and precisely what was intended in this phase of the constitutional legislative reform. When the bill itself came I worked on that, and I must say that at the first stages I was really shocked. I thought the bill itself said something different and had in it many things of major significance that the documentation tabled in the earlier stage did not say. In any event, those concerns were very real and, I expect, are fairly general in the country because the subject is difficult and complex.

This could best be illustrated by the reference to the Crown in the bill. That question was settled yesterday afternoon and today by the Minister when he was asked certain questions that led to his making a statement, and a very good statement too, as to exactly what the government's intentions were in this respect. The situation, as far as I am concerned, is settled; it remains only for our examination of several sections of the bill, when we come to that stage, that may need to be redrafted or amended or omitted, as the case may be. But that can be done at a later stage.

I want to seek some information as to the government's intention on the Supreme Court, and I should like to read Clause 100 of the bill:

The principle of the independence of the judiciary under the rule of law and in consonance with the supremacy of the law is a fundamental principle of the Constitution of Canada.

That is an admirable statement as far as I am concerned.

The bill contains many clauses having to do with the method of appointing judges, and I am uncertain in my mind as to the purpose of those changes. Is it intended that the Supreme Court, instead of continuing to perform a purely judicial function, will now have to perform some kind of a political function, or is it intended that it should continue to perform solely judicial functions?

**Mr. Lalonde:** The intention is that the court will continue to exercise solely judicial functions. There are two aspects, two elements. One is the expression under the rule of the law which expresses the constitutional principle sometimes described as "No man is above the law". That is, all officials, including judges, must look at the law for definitions of their respective positions and powers. The second one is in consonance with the supremacy of the law, and this recognizes the second constitutional principle; that is, the supremacy of Parliament.

• 1535

**Senator McIlraith:** Thank you, that was the specific kind of answer I wanted.

If that is so then when you come to what I regard as rather a convoluted method of appointment, but I do not intend to raise the detail of that at this time, is that merely to permit or make the provinces feel, and in fact, have the participation in

*[Translation]*

ments de toute sorte qui nous ont été soumis au mois de juin se limitent dans l'ensemble à des généralités, en raison de leur brièveté même, si bien que l'objet de cette étape de la réforme constitutionnelle n'y a pas été clairement explicité. C'est pourquoi j'ai été scandalisé à la première lecture du bill, lequel semblait comporter des aspects qui n'avaient pas été exposés dans les documents explicatifs qui nous avaient été soumis précédemment. Je ne pense pas me tromper en disant que je ne suis pas le seul à avoir eu cette réaction, ce qui est d'ailleurs naturel, étant donné la complexité du sujet.

La question de la Couronne est un excellent exemple de ce que je viens de dire. Ce problème a été résolu hier après-midi, notamment lorsqu'à la suite d'une série de questions, le ministre a précisé la position du gouvernement à cet égard. Pour moi la question est réglée. Il ne reste donc plus qu'à étudier d'autres chapitres du bill, qui devront éventuellement être rédigés à nouveau, modifiés ou supprimés. Mais ceci est pour plus tard.

Je voudrais maintenant poser quelques questions concernant les intentions du gouvernement en ce qui concerne la Cour suprême; l'article 100 du bill stipule:

Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, compte tenu du principe de la primauté du droit et de la suprématie de la loi, est un principe fondamental de la constitution du Canada.

Voilà une déclaration tout à fait admirable.

Le bill contient de nombreux articles traitant des modalités de nomination des juges, modifications dont je ne comprends pas bien les raisons d'être. La Cour suprême, outre ses fonctions juridiques, va-t-elle désormais jouer un rôle politique, ou bien continuera-t-elle à s'en tenir exclusivement à des questions ressortissant au domaine juridique.

**M. Lalonde:** La Cour suprême continuera à jouer un rôle purement juridique. Il y a d'une part le principe constitutionnel selon lequel personne n'est au-dessus de la loi, c'est-à-dire que tous les officiels, y compris les juges, doivent dériver leur position et leurs pouvoirs de la loi elle-même. Le deuxième principe constitutionnel traite de la suprématie du Parlement, laquelle dérive directement de la suprématie de la loi.

**Le sénateur McIlraith:** Je vous remercie.

Je ne veux pas soulever maintenant la question des modalités plutôt compliquées de nomination des juges. L'objectif général est-il de réaliser une plus forte participation des pro-

## [Texte]

the appointment of the judges who would deal, in the final resort, with adjudicating on the constitution?

**Mr. Lalonde:** Yes, the method proposed here is the double method of ensuring participation of the provinces in the appointment of judges, one by direct consultation with the provincial attorney general concerned, and the second one through the confirmation process through the House of Federation.

**Senator McIlraith:** I take it then that we can discuss those clauses at a later date when we are on the bill.

I also take it that it would be possible if we found another method of having the provinces have a say, whether by judicial council or otherwise, that is open, as far as the government's submission is concerned, for discussion.

**Mr. Lalonde:** Yes it is, indeed, as every clause in this bill is really open for discussion and improvement, but what is important to remember is the objective and to try to ensure some way whereby the provinces will contribute to the selection of judges.

**Senator McIlraith:** What I am seeking to get is the objective of the government clarified, because I certainly, speaking for myself, am a bit confused on it.

On Clause 111(2) of the bill, and I will read the first part of it:

(2) Where any case before the Supreme Court of Canada involves a question of law relating to the civil law of Quebec, that question shall be decided solely by those judges . . . who are . . . from Quebec;

and so on.

I notice that the phrase used there is "involves a question of law relating to the civil law". It is not a case from Quebec, a civil law case from Quebec. Was that intentional and, if it was intentional to have the Quebec judges deal solely with such questions, then how do you justify the Quebec judges' dealing with a case that arose exclusively, say, for purposes of illustration, in the Province of Alberta that has nothing to do with the Quebec civil contract or civil situation at all?

**Mr. Lalonde:** The objective, again, here is to meet the complaint that has been often made that common law judges' deciding issues of civil law erode or have eroded the civil law, that the common law judges, for instance, have approached the interpretation of the civil code more on the basis of the *stare decisis* doctrine which is inappropriate to the civil law system.

This is a complaint that has often been made and the objective here is to have a situation whereby if there is a question of civil law being decided by the Supreme Court, then the judges with the training in civil law should be the ones to make the decision.

No distinction has been made here whether the case originates from Quebec or originates from another province. The issue is whether a Supreme Court decision, whatever case it applies to, if it applies to civil law, should be made by judges trained in civil law, that is, the judges from Quebec.

## [Traduction]

vinces à la nomination des juges qu'elles sont appelées à se prononcer sur la constitution?

**M. Lalonde:** Notre proposition suit un double objectif: d'une part permettre aux provinces de participer à la nomination des juges, grâce à une consultation directe avec les procureurs généraux provinciaux et d'autre part grâce à la confirmation de la Chambre de la fédération.

**Le sénateur McIlraith:** On peut donc remettre la discussion de ces articles à plus tard lorsqu'on aura terminé ce qui précède.

Je présume que si on trouvait une autre méthode permettant aux provinces de jouer un rôle dans ce domaine, le gouvernement accepterait d'en discuter.

**M. Lalonde:** Bien entendu. La même chose est vraie de tous les articles du bill. Ce qui compte c'est de mettre en place un mécanisme qui permette aux provinces de participer à la nomination des juges.

**Le sénateur McIlraith:** Je voulais simplement que vous explicitiez les objectifs du gouvernement, lesquels n'étaient pas tout à fait clairs dans mon esprit.

L'article 11(2) du bill est libellé:

(2) Les jugements de la Cour suprême du Canada portant sur une question de droits relatifs au droit civil de la province de Québec sont de la compétence exclusive des juges venant de cette province . . .

La phrase qui nous intéresse est la suivante: «portant sur une question de droits relatifs aux droits civils». Il ne s'agit donc pas d'affaires de droit civil se déroulant au Québec. Si votre intention était bien de faire en sorte que les juges de la province de Québec soient seuls compétents pour se prononcer sur ces affaires, comment se fait-il que des juges de cette province puissent connaître par exemple une affaire se déroulant dans une province comme l'Alberta et n'ayant rien à voir avec le droit civil québécois.

**M. Lalonde:** Cette mesure vise à répondre aux critiques selon lesquelles des juges spécialistes du droit coutumier et ayant à se prononcer sur des affaires relevant du droit civil appliquent des principes de droit coutumier incompatibles avec le droit civil.

Dans le but de répondre aux nombreuses critiques de ce genre qui nous ont été faites, on a décidé de confier à des juges experts en droit civil les affaires relevant du droit civil sur lesquelles la Cour suprême est appelée à se prononcer.

Ce qui compte, en l'occurrence, ce n'est pas que l'affaire ait lieu au Québec ou ailleurs, mais plutôt que les juges de la Cour suprême appelés à se prononcer aient une formation en droit civil, ce qui revient à dire: des juges du Québec.



[Text]

**Senator McIlraith:** I would like to point out, Mr. Lalonde, you are speaking of a decision in the case, and there is not a decision always on questions of law. There is the decision in the case, and there maybe points of law. If you took a purely Alberta case where they may for some reason or other, related to insurance or something like that, have one very incidental piece of trivia in the case decided for contractual reasons under the civil law, it can have some interpretation, then surely we are heading for danger if we put the Quebec judges in the position of intervening in the hearing of that case and deciding solely. I merely content myself not with asking for a further answer now, but asking that the point be looked at in a more precise way.

• 1540

There is one other thing on which I want to get the intentions of the government—whether they are good or bad. We have dealt with a lot of legislation in 60 dealing with the operation of parts of Parliaments. When we come to the House of Commons, we have not dealt with anything other than the mechanical redistribution of seats, and so on, there is nothing about reform of the House of Commons here. I take it that it is open to discuss that subject, if necessary—because there was a rather interesting suggestion, whether it is a good one in its final analysis or not, made yesterday in debate on that—as far as the government is concerned. I notice . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator, your last question.

**Senator McIlraith:** Perhaps I will waive the last question. It was simply as to whether it was intended that the powers of the Prime Minister should be extended, as they appear to. But I want to put on the record a very small piece of trivia first.

The second-but-last speaker, in making some very excellent remarks, referred to the flag. I hoped we would not get into that. May I tell him that in his history he was very wrong in saying what he said about the flag. I was the one who moved closure on the flag debate and it was quite wrong to say that it was Quebec members who wanted it and nobody else in Canada did. And it is quite wrong, for instance, to say that all in Quebec wanted a new flag because there used to be a man around here—very active for years long gone by—by the name of Henri Bourassa who was a very strong proponent of the Red Ensign. I just do not want your remarks to get picked up and used against . . .

Thank you very much.

**Mr. Lalonde:** On the question of the civil law appeals, I suggest that you look at page 1617 and following of the paper tabled on the Supreme Court. We are trying to go into all these aspects that you have raised. Secondly, I want to assure you that we will be looking very carefully at the points you have raised, Senator.

As to the powers of the Prime Minister, I stated, I think, yesterday in my opening statement that what we have tried to do in this bill is put exactly the present situation as it is.

**Senator McIlraith:** And not to extend it.

[Translation]

**Le sénateur McIlraith:** Je vous ferais remarquer, monsieur Lalonde, que les décisions rendues ne sont pas toujours basées exclusivement sur des questions de droit. Prenons par exemple une affaire d'assurances se déroulant en Alberta et qui, pour des raisons tout à fait mineures, serait considérée comme relevant du droit civil. Ce serait dangereux à mon avis de confier pareille affaire exclusivement à des juges de la province de Québec. Plutôt que d'insister pour obtenir une autre réponse maintenant, je me contenterai de demander que cette question soit étudiée plus sérieusement.

J'aimerais connaître les intentions—bonnes ou mauvaises—du gouvernement sur autre chose. Nous avons parlé de beaucoup d'autres lois se rapportant au fonctionnement de certaines parties du parlement. Quand nous avons discuté de la Chambre des communes, nous nous en sommes tenus à la répartition des sièges, abstraction faite de la réforme de la Chambre elle-même. Si je ne m'abuse, le sujet est à l'étude, et on a fait hier une proposition intéressante bien qu'on ne puisse pas encore en déterminer l'opportunité. Je remarque . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur, ce sera votre dernière question.

**Le sénateur McIlraith:** Peut-être m'en tiendrai-je là. Je veux simplement savoir si on a l'intention d'étendre les pouvoirs du premier ministre comme il le semble. Mais je tiens à souligner un détail auparavant.

L'avant-dernière intervention, très intéressante, a notamment porté sur le drapeau. J'espérais qu'on n'aborderait pas ce sujet. Je voudrais dire à l'auteur de ces remarques que le tableau historique qu'il a dressé au sujet du drapeau est faux. Je faisais partie de ceux qui ont demandé la clôture du débat sur le drapeau et il est faux de dire que ce sont des députés du Québec qui l'ont réclamée, à l'exclusion de tous les autres. Il est également faux de dire par exemple que tous ceux du Québec voulaient un nouveau drapeau car Henri Bourassa, qui fut une figure très importante, était un fervent de l'emblème rouge. Je ne veux pas que des remarques de ce genre soient relevées et utilisées de nouveau . . .

Merci beaucoup.

**M. Lalonde:** Pour ce qui est des appels en droit civil, je vous demande de vous reporter à la page 1617 et aux suivantes du document déposé à la Cour suprême. Nous essayons de toucher à tous les aspects que vous avez soulevés. Deuxièmement, je peux vous garantir que nous nous pencherons sérieusement sur les questions que vous avez soulevées.

Pour ce qui est des pouvoirs du premier ministre, j'ai déclaré hier que nous avons essayé de décrire la situation actuelle dans le projet de loi.

**Le sénateur McIlraith:** Vous n'avez pas l'intention de les étendre.

## [Texte]

**Mr. Lalonde:** Not extend it. Codify exactly the existing situation, as we are doing with the monarchy—no more, no less.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This terminates the first round and we are now entering into the second round of questioning. I have a rather long list. The first three names I have are those of Mr. Broadbent, Mr. Lawrence and Mr. Lee. Mr. Broadbent.

**Mr. Broadbent:** Mr. Chairman, I welcome the opportunity now and I hope the Minister will respond to some of the points I made yesterday—I noted the four-minute silence at the end of my comments—because whether I am right or I am wrong in my judgments that I made yesterday, I think they are both pertinent and serious about the course of action we are now embarked upon with this bill and, indeed, with this Committee. I made what I considered to be a serious criticism that in terms of the two principal areas of concern of national unity the bill was supremely defective.

In the case of the regions outside Quebec the principal element in this bill is the House of the Federation. I made my arguments against that and I would like the Minister to respond. The powers, the membership in my view are going to be divisive, they are not going to be conducive to national unity. The Minister himself referred earlier today to the problems of an elected Senate elsewhere in the world; we are going to have an elected one, even if it is indirect, in terms of the new proposals. But, most particularly, Mr. Chairman, I want the Minister to respond today to my concerns about the Province of Quebec. He, in his statement yesterday, and the Prime Minister on a number of occasions, indicated that the prime purpose, not the exclusive purpose, but the prime purpose of this bill is to deal with the coming referendum in the Province of Quebec. In my view, the bill is at best irrelevant and at worst diversionary in terms of that very serious objective.

• 1545

I submit to the minister—and I am going to shut up quickly so he can answer—that the central provisions in the bill, the provisions on the Queen, the provisions on the Supreme Court, the provisions on human rights, the provisions pertaining to regularizing First Ministers' meetings, indeed the provisions on language rights as they affect all the provinces, are by and large irrelevant to the central debate that was taking place in the Province of Quebec on the grounds that the Queen is largely a neutral force at best in the Province of Quebec, that the Supreme Court affects the average Quebecker like it affects the average Canadian elsewhere—which means almost not at all, important as it is in our legal system—that human rights are desirable for their own sake but have nothing to do with the question of national unity, that the First Ministers' meeting is desirable from all provincial points of view and from the federal point of view but has nothing to do with the separatist movement in the Province of Quebec, and that language rights, as important as they are, and my party is unequivocally clear about the importance of imbedding them

## [Traduction]

**M. Lalonde:** Non. Nous avons essayé de codifier la situation actuelle comme dans le cas de la monarchie... ni plus ni moins.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous terminons ici le premier tour de question et nous entamons le deuxième tour. La liste est longue. Les trois premiers noms sur la liste sont ceux de MM. Broadbent, Lawrence et Lee. Monsieur Broadbent.

**M. Broadbent:** Monsieur le président, je me réjouis de l'occasion qui m'est donnée de prendre la parole et j'espère que le ministre répondra aux questions que j'ai soulevées hier... Quatre minutes de silence ont suivi mes remarques... Que j'aie raison ou que j'aie tort dans les jugements que j'ai portés hier, il n'en demeure pas moins qu'ils sont opportuns et sérieux puisqu'ils portent sur le processus dans lequel nous engageons en étudiant ce projet de loi et en effet les travaux du comité. J'ai exprimé ce que j'estimais être une critique sérieuse des lacunes du bill en ce qui a trait aux deux questions essentielles relatives à l'unité nationale.

Pour ce qui est des régions autres que le Québec, l'élément fondamental du projet de loi est la Chambre de la fédération. J'ai exprimé mes critiques et j'aimerais que le ministre me réponde. Les pouvoirs, les nominations entraîneront la division au lieu de contribuer à l'unité nationale. Le ministre lui-même a souligné les écueils que comportaient l'élection de sénateurs dans d'autres pays. Le nouveau Sénat serait élu, même s'il l'est au suffrage indirect. Monsieur le président, je veux que le ministre réponde aux inquiétudes que j'ai exprimées à l'égard de la province de Québec. Tout comme le premier ministre l'a fait à maintes reprises, il a lui-même déclaré hier que le but premier, non pas le but exclusif mais le but premier de ce bill est de parer au référendum qui doit se tenir sous peu dans la province de Québec. J'estime qu'au mieux, le projet de loi est inopportun et qu'au pire, il passe à côté de cet objectif crucial.

Je vais m'arrêter bientôt pour permettre au ministre de répondre. Il n'en demeure pas moins que les principales dispositions du projet de loi, les propositions sur la Reine, la Cour suprême, les droits de la personne, les réunions régulières des premiers ministres ainsi que les dispositions sur les droits linguistiques qui touchent toutes les provinces, sont dans l'ensemble superflues et n'ont rien à voir avec la question fondamentale qui touche la province de Québec puisque la Reine n'est qu'une force neutre dans cette province, que la Cour suprême ne touche pas le Québécois moyen pas plus du reste qu'elle ne touche le Canadien moyen. Autrement dit, cela intéresse peu les gens, même si c'est crucial pour notre système juridique. Les droits de la personne sont une chose souhaitable en soi mais c'est une question qui n'a rien à voir avec l'unité nationale. Du point de vue des provinces, les réunions des premiers ministres sont souhaitables comme elles le sont du point de vue fédéral mais elles n'ont rien à voir avec le mouvement séparatiste qui existe dans la province de Québec; quant aux droits linguistiques, quelle qu'en soit l'importance,

## [Text]

constitutionally for minorities in all provinces, are irrelevant to the concern and the cultural demands of the people of the Province of Quebec.

Therefore, if I am right in my judgment, the central provisions of this bill arm the federalists going into the Province of Quebec with a puny package to take on Mr. Lévesque and other people who are fighting to split up this country as we would see it, or fighting for independence as they would see it. I would like the minister to reply to that serious judgment on my part, and if I am wrong show where I am wrong.

**Mr. Lalonde:** I will begin answering by saying that in my view you are wrong. You say that some aspects have comparatively little relevance in the big debate in Quebec—if you look at individual aspects specifically. You have mentioned the Queen or the monarchy, well, we are not changing anything; that is our objective. So I do not think it is very significant one way or the other since we do not want to change anything in the present situation.

I think you are downplaying very significantly the question of basic rights, and in two aspects: one, in terms of the basic rights of the French-speaking people outside of Quebec and the basic rights of the English-speaking minority in Quebec, because we talk about Quebec as if it were exclusively and only French. I need not remind you that there are over 900,000 non-French-speaking people in Quebec.

**Mr. Broadbent:** I would like to ask the minister on that point because I do want to understand when he says it is a basic right, and in that sense it is important, and I want to make it clear that I agree with him. But I would like him to answer the question: is that going to, in his judgment, influence the vote on the referendum of very many French-speaking Quebecers?

**Mr. Lalonde:** I would say an emphatic yes to this question if the linguistic rights were to be enshrined in the Constitution one way or the other. It is true that it is not something that is bothering the people of Quebec on a daily basis in the sense that they are the majority in Quebec, as you said yesterday, and they can legislate whatever they want. But you need only look at the flak or the reaction, the emotional reaction, you get from many Quebecers or the difficulties about the Essex school met by the French-speaking people around Windsor. It had a lot of impact in Quebec. Talk to Quebecers about their reaction to Mr. Davis' attitude on the question of the private member's bill that was introduced in Ontario.

**Mr. Broadbent:** Excuse me, but in this bill you are still giving to the provinces the right to determine when language rights are going to be effectively introduced in the province. You are not changing that; you are still going to give to Mr. Davis the right to determine...

**Mr. Lalonde:** Oh, yes, but we are asking Mr. Davis, Mr. Hatfield and other premiers, and Mr. Lévesque, to agree to put in the Constitution some basic rights which would allow those minorities, French-speaking outside of Quebec and English-speaking in Quebec, to go to the court and challenge some legislation if it goes against the basic rights. Secondly, this

## [Translation]

et mon parti appuie inconditionnellement leur consécration dans la Constitution pour que soient protégées les minorités de toutes les provinces, il sont étrangers à l'inquiétude des Québécois et à leurs revendications culturelles.

En conséquence, je suis en droit de soupçonner que les dispositions principales du projet de loi nuisent aux fédéralistes du Québec car c'est une bien piètre proposition à présenter à M. Lévesque et à ceux qui s'acharnent à diviser notre pays, comme nous le pensons, ou à bâtir l'indépendance, suivant leur point de vue. J'aimerais que le ministre réponde au jugement que je viens de porter et, si j'ai tort, qu'il me le prouve.

**M. Lalonde:** D'emblée, j'estime que vous avez tort. Vous dites que certains aspects du projet de loi n'ont pas grand chose à voir avec le grand débat du Québec... C'est que vous vous attardez à des aspects précis. Vous avez parlé de la Reine et de la monarchie. Rien ne changera de ce côté-là. Nous n'avons pas l'intention de changer quoi que ce soit. Je pense donc que cela n'a pas une importance cruciale puisque nous n'avons pas l'intention de modifier quoi que ce soit pour l'instant.

Je pense que vous sous-estimez l'importance de la question des droits fondamentaux pour deux raisons. Tout d'abord, il y a les droits fondamentaux de la population francophone qui réside à l'extérieur du Québec et les droits fondamentaux de la minorité anglophone du Québec, car on a tendance à considérer le Québec comme exclusivement francophone. Ai-je besoin de vous rappeler qu'il y a 900,000 personnes qui ne sont pas francophones au Québec.

**M. Broadbent:** Le ministre peut-il me dire ce qu'il entend par droits fondamentaux car cette définition est importante et je voudrais que tout soit bien clair entre nous. J'aimerais qu'il réponde à la question suivante. Pense-t-il que le vote d'un grand nombre de francophones québécois influencera l'issue du référendum.

**M. Lalonde:** Je réponds vigoureusement oui. Si les droits linguistiques étaient consacrés dans la Constitution, d'une façon ou d'une autre. Il est vrai que c'est une question qui tracasse les Québécois quotidiennement car ils sont majoritaires au Québec, comme vous l'avez dit hier, et ils peuvent adopter toutes les lois qu'ils veulent. Vous n'avez qu'à songer à la réaction émotive des Québécois lorsqu'il s'agit de cette question ou des difficultés des francophones de Windsor dans le cas de l'école d'Essex. Cet incident a suscité un tollé au Québec. Demandez aux Québécois ce qu'ils pensent de l'attitude de M. Davis quand on a déposé un bill privé en Ontario.

**M. Broadbent:** Excusez-moi, mais les dispositions de ce projet de loi permettent aux provinces de déterminer elles-mêmes quand les droits linguistiques seront respectés dans chacune des provinces. Vous ne modifiez rien ici. Vous permettez encore à M. Davis de déterminer...

**M. Lalonde:** Nous demandons à M. Davis, à M. Hatfield et aux autres premiers ministres, de même qu'à M. Lévesque, d'accepter que la Constitution comporte des droits fondamentaux qui permettraient à ces minorités, aux francophones à l'extérieur du Québec et aux anglophones du Québec, d'avoir recours aux tribunaux pour contester des lois qui les lèseraient.



## [Texte]

represents a commitment for the governments to guarantee some basic rights to the people. Frankly, I think, Mr. Broadbent, you are downplaying the impact of linguistic rights and the guarantees of basic rights in your analysis of the situation. This is not what Mr. Lévesque will say or some of his colleagues will say. Their attitude has been to say very often: we do not give a hoot about what happens to French Canadians outside of Quebec. However, I have seen them change their tune quite a few times about this when they had an opportunity to find out that some injustices—what they call injustices—were being done to French-speaking Canadians outside of Quebec. And they do not hesitate to tell us how they are being done, needless to say.

So I think it is significant, and if you think of the average Quebecer I think it is going to be significant.

Now, the second point is that I want . . .

**Mr. Broadbent:** You are still asking . . . I do not want a foolish debate, I want a serious one. In the bill as I understand it, you are not going to make it mandatory . . . You cannot. If you are waging the debate in the Province of Quebec, as a federalist are you going to be able to go into Quebec and say: according to my proposed changes it will be obligatory by law for the provinces to implement within so many days this right for French-speaking minorities in the province?

**Mr. Lalonde:** Provided they agree to the Charter of Human Rights; if they agree to be bound by it. This is what we want to do and try to achieve. We want to have a Charter of Human Rights applicable to all Canadians by which all governments will agree to put above their own legislative powers some basic fundamental rights to Canadians in this country, enshrine them in a constitution. If other provinces agree to be bound by it, obviously any citizen in those particular provinces, if he is to have a trial for instance, will be entitled to a trial in his own language if he is accused of a criminal offence. If there is a sufficient number of English-speaking people in Quebec or French-speaking people in Ontario, New Brunswick, who want to send their children to their own school, they would be entitled to go to court and challenge the government in this respect for not giving them the right they are entitled to.

So there are ways and means whereby those rights can be made effective. We only need to look at the American situation south of the border and see that the charter of rights in the United States has proved effective to protect rights of minorities in many cases. They have ended up forcing governments to do things.

I do think, frankly and honestly, that we should not be falling into the trap of the separatists in Quebec who are saying that whatever we are going to propose is insignificant, they do not care, that it is completely irrelevant. Mr. Lévesque said this even before the bill was made public. The day the white paper came out he tried to tell us it is nothing, it is irrelevant, it is insignificant. I am not suprised that he would

## [Traduction]

dans ces droits fondamentaux. Deuxièmement, cela représente un engagement de la part des gouvernements qui garantiraient des droits fondamentaux à la population. En toute franchise, je pense, monsieur Broadbent, que dans votre analyse de la situation, vous sous-estimez l'incidence des droits linguistiques et la garantie des droits linguistiques. Ce n'est pas ce que M. Lévesque et certain de ses collègues diront. Très souvent ils nous ont reproché de ne pas nous préoccuper du sort des Canadiens-français de l'extérieur du Québec. Quoi qu'il en soit, à plusieurs reprises, ils ont changé leur ritournelle quand ils ont pu constater que certaines injustices—ce qu'ils appellent injustices—frappaient les Canadiens-français de l'extérieur du Québec.. Ils ne se gênent jamais, vous vous en doutez, pour nous le rappeler.

Je pense donc que c'est extrêmement important, surtout pour le Québécois.

Deuxièmement, je voudrais . . .

**M. Broadbent:** Mais vous demandez encore . . . Je ne veux pas que le débat soit futile. Je veux qu'il soit sérieux. Si j'ai bien compris, les dispositions du bill ne rendent pas obligatoires . . . Vous ne pourriez pas exiger que ce le soit. Si vous relancez le débat dans la province de Québec, en qualité de fédéraliste, pourrez-vous vous rendre au Québec et dire: Les modifications que je propose obligeront juridiquement les provinces à respecter, dans certains délais, le droit des minorités francophones de la province?

**M. Lalonde:** Mais il faudra pour cela qu'elles adoptent la charte des droits de la personne. Il faut qu'elles soient liées par elle. C'est ce que nous voulons faire avant tout. Nous voulons que la charte des droits de la personne s'applique à tous les Canadiens et que tous les gouvernements accordent aux Canadiens du pays certains droits fondamentaux qui auront supprimé par rapport à leur propre pouvoir législatif; nous voulons consacrer ces droits dans la constitution. Si d'autres provinces acceptent d'être liées par cette charte, il est évident que tout citoyen de ces provinces-là, pourra réclamer un procès dans sa propre langue s'il est accusé d'un délit criminel et traduit en justice. Si la population anglophone du Québec et la population francophone de l'Ontario ou du Nouveau-Brunswick sont suffisamment nombreuses et réclament des écoles dont l'enseignement soit dans leur propre langue, elles pourront contester devant les tribunaux toute décision de leur gouvernement leur refusant ce droit que leur confère la charte.

Vous voyez donc qu'il y a moyen de faire respecter ces droits. Prenez l'exemple de nos voisins du sud où la charte des droits des États-Unis a plusieurs fois permis de protéger les minorités. On a pu forcer les gouvernements à prendre les mesures nécessaires.

En toute franchise je ne pense pas qu'il faille tomber dans le piège des séparatistes du Québec qui ne trouvent aucun mérite à ce que nous proposons et ne veulent rien entendre. M. Lévesque a dit cela avant même que le projet de loi soit rendu public. Le jour où on a publié le Livre blanc, il a essayé de nous dire qu'il ne contenait rien, qu'il ne prouvait rien et qu'il était à côté de la question. Cela ne m'étonne pas qu'il parle

[Text]

say that. He would say that even if you were to give him 90 per cent of what he wants.

**Mr. Broadbent:** I am not talking about Mr. Lévesque. I am talking about the...

**Mr. Lalonde:** I am talking about the majority of people in Quebec. That is exactly what I mean.

And secondly, I think what is important is that you take the package as a whole and not look and this, this and that particular item, and say: oh well, that is irrelevant, that is irrelevant, that is irrelevant; therefore the total is irrelevant.

I think what is very important, is that it would show that the whole of Canada is open to change, and it would bring some fresh air into something that, rightly or wrongly, people in Quebec say is old hat, it is finished, it is the status quo. They want something different. It would show that the federal Parliament—and the rest of Canada also—is ready to consider other changes, because we have no illusion that this is the end of the line; there will be other discussions and other changes to come, obviously.

**Mr. Broadbent:** Pursuing that, Mr. Chairman, I would like the Minister to indicate in terms of any attitudinal studies or recent surveys on the part of those who may change their mind in Quebec one way or the other going for the federalist option or some version of Mr. Lévesque's option, is there any hard evidence—why not in empirical form?—to support his view that, as important as some of these rights are, they disagree with your own interpretation or your prevision about how solidly embedding that right is at provincial level?

• 1555

But is there any evidence that the Quebecker in Chicoutimi or the east end of Montreal cares? I am not criticizing him one way or the other, but does he really care about those things; or is he not, in terms of being a Québécois and in terms of the preservation of his own culture, much more concerned about having that power in the Province of Quebec? Therefore, the kind of constitutional change he might be interested in at all, if he is moving in that direction, really affects the division of powers and has little to do with what this bill proposes.

**Mr. Lalonde:** Many surveys have been made over the last few years. We asked for public opinion in Quebec, for the favoured option, and somebody said the favoured option is a renewal of our federal system. I have seen surveys that asked the people of Quebec if they were for a change in the distribution of powers, and overwhelmingly they said yes.

**Mr. Broadbent:** As everywhere else.

**Mr. Lalonde:** Then you ask them what they would like to see federal, what they would like to see provincial, and what has struck me most in those surveys is that you end up with a result very similar to the constitution that we have at the present time. Moreover, if anything there is an extension of concurrent powers. When asked what they would give to the

[Translation]

ainsi. Il continuerait de dire la même chose même si nous lui donnions 90 p. 100 de ce qu'il réclame.

**M. Broadbent:** Je ne songe pas ici à M. Lévesque. Je pense à...

**M. Lalonde:** Moi je songe ici à la majorité de la population québécoise.

Deuxièmement, il est important de considérer ces propositions dans leur ensemble et de ne pas s'attarder à une question donnée pour la rejeter en prétendant qu'elle n'est pas pertinente et qu'en conséquence le reste ne l'est pas non plus.

Je pense que ces propositions prouvent que l'ensemble du Canada souhaite des modifications qui apporteront de nouvelles réponses à des questions que des Québécois qualifient, à tort ou à raison, de vieilles comme le monde. Ils prétendent qu'il n'y a plus rien à espérer, et que le statu quo étant ce qu'il est, il faut quelque chose de différent. Nos propositions prouvent que le Parlement fédéral, et le reste du Canada également, sont prêts à envisager d'autres modifications car, nous ne nous leurrerons pas, nous savons bien que le moment est venu d'agir. De toute évidence, il y aura d'autres discussions, d'autres modifications.

**M. Broadbent:** Monsieur le président, a-t-on sondé l'opinion? A-t-on fait des enquêtes pour savoir quels sont ceux qui pourraient changer d'avis au Québec et se rallier à l'option fédéraliste ou à l'option de M. Lévesque? A-t-on des preuves concrètes, voire empiriques, indiquant ceux qui appuieraient encore M. Lévesque et qui, malgré l'importance de ces droits, désapprouvent notre propre interprétation et la façon dont vous nous proposez de consacrer ces droits à l'échelle provinciale?

Mais peut-on démontrer que le Québécois de Chicoutimi ou de l'est de Montréal s'en préoccupe? Je ne le critique pas, mais se préoccupe-t-il vraiment de ces choses-là? Puisqu'il est Québécois et pour la préservation de sa propre culture, n'est-il pas plutôt beaucoup plus préoccupé par l'attribution de ces pouvoirs à la province de Québec? Conséquemment, le type de modification constitutionnel qui l'intéresse peut-être, le cas échéant, si c'est là son option, touche vraiment à la division des pouvoirs et a très peu à voir avec les propositions contenues dans ce bill.

**M. Lalonde:** Beaucoup de sondages ont été faits au cours des quelques dernières années. Nous avons sollicité l'avis de la population du Québec, l'opinion de la majorité, et on nous a dit que la majorité souhaitait un renouvellement du système fédéral. J'ai vu des sondages qui demandaient au peuple du Québec s'il était en faveur d'un nouveau partage des pouvoirs, et la réponse a été majoritairement affirmative.

**M. Broadbent:** Comme partout ailleurs.

**M. Lalonde:** Puis nous leur avons demandé ce qu'ils souhaiteraient être de compétence fédérale et ce qu'ils voudraient voir confier au provincial, et ce qui me frappe le plus dans ces sondages c'est que le résultat est très semblable à la constitution que nous avons actuellement. De plus, il y a même extension des pouvoirs actuels. Quand on leur a demandé quels

**[Texte]**

federal authority and what they would give to the provincial authority, people tend to identify a few things rather obviously—national defence and things like that. But once you get even into things like education or natural resources, they tend, if they are not quite sure, just to say joint.

In terms of surveys, I do not think you are learning very much when you ask people what kind of distribution of powers they would like to have. If you ask them if they would like Quebec to have more power they say yes. Then you ask them what they think Quebec should have that it does not have at the present time, and they mention things that Quebec has at the present time. It is quite understandable, but we do not know our Constitution very well in Canada. That is different, I suspect, from the United States. People do not know too well what is federal, what is provincial, and it is no different in Quebec than anywhere else in Canada.

**Mr. Broadbent:** Mr. Minister, my question about surveys is, was there any hard, empirical evidence out there in terms of the things I have mentioned—the monarchy, the Supreme Court, human rights, indeed, even language rights—to indicate to that Quebecer who may be shifting that this kind of package would be appealing, or is it simply a matter of your judgment?

**Mr. Lalonde:** It is my political judgment. I have no empirical evidence to say this provision of linguistic rights is going to be very significant on the basis of a survey; no. It is a matter of political judgment, and your judgment is probably as valid as mine in that respect.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lawrence has agreed to let Mr. Hnatyshyn intervene at this time.

**Mr. Hnatyshyn:** With a new spelling of Hnatyshyn, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** My name is constantly being deformed too. We are equal.

**Mr. Lawrence:** You should hear what we call him.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, I wanted to open my remarks on the second round of questioning with an observation about some of the attitudes that have unfortunately been taken by the supporters of the government in the House of Commons. There seems to be some idea expressed by these people that we are all here to come together on some form of agreement on the government proposals; that if any questioning takes place with regard to any part of the proposals put forward by the government this is an unpatriotic act, indeed, a divisive act, and one that has caused them great concern and emotional upset about the way in which this particular meeting is developing and going on.

Mr. Chairman, I think people across Canada, particularly people in the Province of Quebec who are knowledgeable and who are in fact following this particular committee hearing,

**[Traduction]**

pouvoirs ils accorderaient à l'autorité fédérale et à l'autorité provinciale, les gens ont eu tendance à préciser quelques domaines plutôt évidents—la Défense nationale et autres domaines semblables. Mais dès qu'on aborde des domaines tels que l'éducation même, ou les ressources naturelles, ils ont tendance, en l'absence d'une certitude, à confier ces responsabilités aux deux niveaux.

Alors pour ce qui est des sondages, je ne crois pas qu'on apprenne beaucoup lorsqu'on demande aux gens quel type de partage des pouvoirs ils souhaiteraient. Si vous leur demandez s'ils croient que le Québec devrait disposer de pouvoirs, plus étendus, ils disent oui. Puis vous leur demandez quels pouvoirs le Québec devrait avoir et que cette province ne détient pas déjà, et ils parlent de domaines qui appartiennent actuellement au Québec. C'est assez compréhensible, mais nous ne connaissons pas très bien notre constitution au Canada. Je présume que cela diffère de la situation aux États-Unis. Les gens ne savent pas très bien ce qui est fédéral, ce qui est provincial, et la situation n'est pas différente au Québec par rapport au reste du Canada.

**M. Broadbent:** Monsieur le ministre, ma question à propos des sondages est la suivante: dispose-t-on de preuves formelles et empiriques sur les choses dont j'ai parlé—la monarchie, la Cour suprême, les droits de la personne, même les droits linguistiques—démontrant à ce Québécois en mutation, que ce genre de proposition serait intéressant, ou s'agit-il simplement d'un produit de votre jugement?

**M. Lalonde:** Il s'agit de mon jugement politique. Je ne dispose d'aucune preuve empirique pour affirmer que cette disposition sur les droits linguistiques aurait un grand impact dans un sondage; non. Il s'agit d'une question de jugement politique, et votre jugement est probablement aussi valable que le mien en ce sens.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** M. Lawrence a accepté de permettre à M. Hnatyshyn d'intervenir à son tour.

**M. Hnatyshyn:** Avec une nouvelle épellation de Hnatyshyn, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mon nom est constamment déformé. Nous sommes égaux.

**M. Lawrence:** Vous devriez entendre le nom que nous lui donnons.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, pour ce deuxième tour de questions, je voulais commencer par une observation à propos de certaines attitudes qui ont malheureusement été adoptées par ceux qui appuient le gouvernement à la Chambre des communes. Ces gens semblent soutenir que nous sommes tous ici réunis pour en arriver à une forme quelconque d'entente relative aux propositions du gouvernement; que si des questions sont posées relativement à toute partie des propositions présentées par le gouvernement, cela constitue un geste non patriotique, voire un geste propre à semer la dissension; ce qui a entraîné une vive inquiétude quant au déroulement de cette réunion et les esprits se sont échauffés.

Monsieur le président, je crois que tous les Canadiens et particulièrement les Québécois dans la mesure où il connaissent ces questions et où ils suivent ce débat et les travaux de ce



## [Text]

would be rather upset if we took that kind of flim-flam attitude towards the proposals and simply agreed that everything that has been drafted and placed before us is quite acceptable. I take this job seriously, and I do not want to sit here, and I am sure the Minister does not want us to sit here, and suggest that his is a work of perfection, and somehow any questioning of any provision is unhealthy in the over-all debate. If we as parliamentarians cannot come to grips with these things, if we do not take these issues seriously, if we are not serious about difficult and contentious issues, then God knows who is going to be as far as this debate is concerned, and, in the final analysis, as far as the Constitution of our country is concerned.

I am not going to be rushed or put in a position where, because I think that the Constitution is the cornerstone of our country, somehow if I question some provision or ask questions about proposals, and at the same time bring forth constructive suggestions... I agree with that element; I think it is an important one, but if I ask questions at the outset... After all, our terms of reference are quite specific. The terms of reference do not say that we are to consider proposals brought forward by the opposition, they say we are to consider the proposals brought forward by the government, and that is what we are looking at right now. I am trying to look at it in a serious vein and I suggest to those who are critical of the way in which this Committee is going that they reconsider and try to bring forward their own proposals for improvement because, Lord knows, these proposals do require improvement.

I think in the course of his response to me about the suggestion I made of getting some clarification about constitutional process the minister may have inadvertently misled the Committee because I understood him to say—and perhaps he can clarify this for me in his response—that there is no capacity to bring Bill C-60, for example, before the Supreme Court on a reference because it is not regarded as legislation intended to be passed by the House of Commons.

I would just like to briefly bring to the attention of the minister the provisions of Section 55 of the Supreme Court Act which says in part, Subsection (1):

## Important questions of law or fact concerning

- (a) the interpretation of the British North America Acts;
- (b) the constitutionality or interpretation of any federal or provincial legislation;

## And then:

(d) the powers of the Parliament of Canada, or of the legislatures of the provinces, or of the respective governments thereof, whether or not the particular power in question has been or is proposed to be exercised; or

(e) any other matter, whether or not in the opinion of the Court *ejusdem generis* with the foregoing enumerations, with reference to which the Governor in Council sees fit to submit any such question;

## [Translation]

comité, seraient plutôt indisposés si nous adoptions une attitude frivole face à ces propositions et si nous convenions tout simplement que tout ce qui a été rédigé et proposé est, somme toute acceptable. Je prends ce travail au sérieux et je ne désire pas siéger ici, ni le ministre, j'en suis certain, en soutenant que nous avons devant nous une œuvre parfaite et qu'il est en quelque sorte malsain pour l'ensemble du débat de remettre en question l'une ou l'autre des dispositions. Si, à titre de parlementaires, nous ne pouvons venir à bout de ces problèmes, si nous ne traitons pas ces questions avec sérieux, si nous ne sommes pas sérieux face à des questions difficiles et controversées, alors Dieu seul sait qui le sera pour ce qui est de ce débat, et en dernière analyse, pour ce qui est de la constitution de notre pays.

Je ne tolérerai pas qu'on me bouscule ou qu'on me place dans une position où, parce que je crois que la constitution est la pierre angulaire de notre pays, il me serait impossible de remettre en cause certaines dispositions ou de poser des questions tout en présentant simultanément des propositions constructives... je suis d'accord avec cet élément; à mon avis, il est important, mais si je pose des questions au début... après tout, notre mandat est assez précis. Le mandat ne dit pas que nous devons étudier les propositions faites par l'Opposition, il affirme que nous devons étudier les propositions faites par le gouvernement, et c'est ce que nous faisons maintenant. J'essaie de travailler de façon sérieuse et je propose à ceux qui critiquent la façon dont ce comité fonctionne de reconsidérer leurs positions et d'essayer de présenter leurs propres améliorations, car Dieu sait que ces propositions ont besoin d'être améliorées.

Dans sa réaction à ma proposition d'obtenir des précisions relativement au processus constitutionnel, je crois que le ministre a pu tromper le comité par inadvertance, car si j'ai bien compris—et peut-être peut-il m'apporter quelques précisions dans sa réponse—il a dit qu'il est impossible de présenter le Bill C-60, par exemple, à la Cour suprême grâce à un renvoi, car il n'est pas considéré comme une loi devant être adoptée par la Chambre des communes.

J'aimerais simplement porter brièvement à l'attention du ministre les dispositions de l'article 55 de la Loi sur la Cour suprême où l'on affirme, au paragraphe (1):

## Les questions importantes de droit ou de fait qui intéressent

- (a) l'interprétation des actes de l'Amérique du Nord Britannique;
- (b) la constitutionnalité ou l'interprétation d'une législation fédérale ou provinciale;

## Puis:

(d) les pouvoirs du Parlement du Canada, ou des législatures des provinces, ou de leurs gouvernements respectifs, que le pouvoir particulier dont il s'agit ait ou n'ait pas été exercé, ou qu'il doive ou ne doive pas être exercé; ou

(e) toute autre manière, qu'elle soit ou non, dans l'opinion de la cour, (*ejusdem generis*) que celles qui sont énumérées ci-dessus, au sujet de laquelle le gouverneur

## [Texte]

may be referred by the Governor in Council to the Supreme Court for hearing and consideration; and any question concerning any of the matters aforesaid, so referred by the Governor in Council, shall be conclusively deemed to be an important question.

I want to get this clarified because I think it is essential that we know where we are going, and there has been some considerable apprehension stated by members representing both parties and all parties with regard to the whole matter of constitutional process. I want to get a clear answer from the Minister as to whether or not the government, to his knowledge, is either receptive to a reference with regard to the provisions which are now suggesting proceed unilaterally, that it be made the subject of that kind of reference to the Supreme Court of Canada, and secondly, if he has not yet discussed this as far as the Cabinet is concerned, whether he will undertake to do that at the earliest date and report back to this Committee.

It seems to me that some judicial clarification would be an expeditious kind of action that would help the deliberations of our Committee.

**Mr. Lalonde:** Mr. Hnatyshyn, if you check the records of yesterday I think you will find that I have not said that we could not do it. I think I said quite specifically that the question was not whether we could but whether we should. My argument was that this was a bill not intended for passage. Obviously, the government will want to see modifications or amendments proposed by this Committee and modifications or amendments that might be proposed by the provinces. If there were to be any reference to the Supreme Court, I think that this is a matter that the government should consider once it has some kind of a final bill which it wants to bring before Parliament, whether it does it just before or at the time it is tabled in the court. I think it would be rather presumptuous to take this particular bill to which the government has said it is quite willing to consider changes.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman . . .

**Mr. Lalonde:** I am sorry, Senator Flynn keeps interrupting me, Mr. Chairman, and I will stop here.

**Mr. Hnatyshyn:** The point I am making, Mr. Chairman—and I do not think there is any question but that the Minister will agree with me—is that there is the capacity on any important question, which is deemed appropriate by Governor in Council, to get a reference to the Supreme Court. All right, he accepts that. He nods his assent to that particular line of questioning. For the record, he says yes. Now I want to take issue with his argument because it seems to me that we are operating on certain basic concepts here presented by the government and in considering those basic concepts, of course, we will look at them from the point of view of altering and amending the provisions and seeing if we can improve them, but it seems very much like putting the cart before the horse. If the Minister says to us that we go ahead and spend a lot of time here and, incidentally, a lot of public money in holding

## [Traduction]

en conseil peut juger à propos de soumettre de telles questions;

peuvent être soumises par le gouverneur en conseil à la Cour suprême, pour audition et pour examen; et toute question touchant l'une des matières susdites, ainsi soumises par le gouverneur en conseil, est péremptoirement sensée être une question importante.

Je voudrais obtenir des précisions à ce sujet car à mon avis, il est essentiel que nous sachions où nous allons, et une appréhension considérable a été manifestée par les représentants des deux partis et de tous les partis relativement à toute la question du processus constitutionnel. Je voudrais que le ministre nous dise clairement si, à sa connaissance, le gouvernement est favorable à un renvoi des dispositions qu'il se propose maintenant d'adopter unilatéralement, c'est-à-dire s'il consentirait à ce qu'elles fassent l'objet d'un tel renvoi à la Cour suprême du Canada, et deuxièmement, s'il n'en a pas encore discuté avec le Cabinet, est-il disposé à le faire le plus tôt possible et nous en communiquer les résultats.

Il me semble qu'une explication juridique constituerait un moyen rapide qui pourrait nous aider.

**M. Lalonde:** Monsieur Hnatyshyn, si vous vous reportez au compte rendu d'hier, vous verrez que je n'ai pas affirmé que nous ne le ferions pas. Je crois avoir dit assez précisément que la question n'était pas de savoir si nous le ferions, mais plutôt si nous devions le faire. J'ai soutenu qu'il s'agissait là d'un bill qu'on n'avait pas l'intention d'adopter. Évidemment, le gouvernement voudra bien recevoir les modifications ou les amendements proposés par ce comité et les modifications ou amendements qui pourraient être proposés par les provinces. S'il doit y avoir renvoi à la Cour suprême, je crois que c'est une question que le gouvernement devra étudier une fois qu'on en sera arrivé à un bill définitif qu'il voudrait présenter au Parlement, que cela se fasse un peu avant ou au moment de le présenter devant la Cour. A mon avis, il serait présomptueux de présenter ce bill alors que le gouvernement s'est montré disposé à envisager des modifications.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président . . .

**M. Lalonde:** Je suis désolé. Le sénateur Flynn m'interrompt continuellement, monsieur le président, et je m'arrête ici.

**M. Hnatyshyn:** Ce que j'essaie de dire, monsieur le président—et je ne crois pas qu'il y ait de doute à ce sujet, le ministre en conviendra avec moi—c'est qu'il pourrait s'agir ici d'une question importante jugée par le gouverneur en conseil comme susceptible d'être renvoyée à la Cour suprême. Ça va, il accepte cela. D'un signe de tête, il indique son accord sur cette question précise. Il dit oui. Maintenant je désire m'opposer à son argument, car il me semble que nous fonctionnons à partir de certains concepts de base, qui ont été présentés ici par le gouvernement et nous étudions ces concepts avec l'intention de modifier ou d'amender les dispositions pour les améliorer; mais il me semble que c'est mettre la charrue devant les bœufs. Si le ministre nous dit d'aller de l'avant et de consacrer beaucoup de temps à cet effort et, soit dit en passant, beaucoup d'argent afin de tenir ces délibérations, et qu'en dernier

## [Text]

these deliberations, and ultimately are faced with the conclusion, if indeed the government ever does decide to go with the Supreme Court, that many of these things that are being done in modified or original form are ultra vires of the federal government, it just seems to me logical common sense that we get some sort of clear judicial interpretation under our system that would be appropriate and would tend to expedite the deliberations of this Committee because I think we are going to be spending a lot of time hearing witnesses who are going to take issue with the basic proposition that the Minister has put forward on the advice of members of his legal counsel. I think what is going to happen is that we conceivably will be wasting a lot of time and going through the motions for no purpose at all.

• 1605

The second point I want to make is particularly important in relation to the matter that was raised by my colleague from Kingston and the Islands. I want to get a further statement from the Minister because I was not satisfied with his response with respect to the change in the attitude which has apparently taken place from 1965 to the time when he put out his publication entitled *The Canadian Constitution and Constitutional Amendment*. I suggest to the Minister, in respect of the fourth principle or fourth observation that Miss MacDonald was talking about yesterday, that very clearly the Minister, by presentation of an accurate, historical background of what the position is at the present time, has changed very substantially the fourth agreement or fourth principle that had been arrived at between the provinces and the federal government which, indeed, had been accepted by them heretofore, and before the Minister made his statement in this publication as being the basis upon which there may be amendment to the constitution. I ask again whether he does agree that when he is now talking in terms of the fourth observation that, although not constitutionally obliged to do so, the government has, while asking Parliament to adopt a joint address, sought and obtained the consent of all provinces on amendments involving the distribution of power, that is a less accurate statement of the fact than one set forth by Prime Minister Pearson to the effect that the principle is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces. In other words, not the restrictive statement made, but the broader statement by Prime Minister Pearson is an accurate reflection of the historical background of constitutional amendment.

**Mr. Lalonde:** I think the statement made in the document that has been released is one which spells the current constitutional legal position and it is the one that has always been valid since 1867 as far as I am concerned. When the previous statement was made in 1965, you will notice that it was not stated that it would require the consent of all the provinces. It just said "of the provinces", and it is still open to question whether at that time the government meant that it would be all the provinces. I think you will find that generally the view

## [Translation]

ressort le gouvernement décide d'avoir recours à la Cour suprême, nous risquons d'apprendre qu'un bon nombre de ces dispositions adoptées sous leur forme initiale ou modifiée sont ultra vires par rapport au gouvernement fédéral. Il me semble donc logique d'avoir une forme quelconque d'interprétation judiciaire dans le cadre de notre système, interprétation qui accélérerait nos délibérations. Sinon, nous consacrerons beaucoup de temps à entendre des témoins qui s'opposeront à la proposition essentielle que le ministre a faite sur l'avis de certains de ses conseillers juridiques et nous perdrons peut-être beaucoup de temps à étudier inutilement des motions.

Le deuxième sujet que je désire aborder est particulièrement important dans le cadre de la question soulevée par ma collègue de Kingston-les Îles. Je voudrais obtenir une autre déclaration du ministre, car je n'ai pas été satisfait de sa réponse sur les changements d'attitudes qui seraient apparemment intervenus à partir de 1965, jusqu'au moment où il a publié son document intitulé *The Canadian Constitution and Constitutional Amendment*. À mon avis, monsieur le ministre, pour ce qui est du quatrième principe ou de la quatrième observation dont parlait hier Mlle MacDonald, il est évident qu'en présentant un historique exact de la position actuelle, le ministre a changé de façon très substantielle la quatrième entente ou le quatrième principe qui aurait été adopté par les provinces et le gouvernement fédéral, principe qui, de fait, aurait été accepté par ces mêmes gouvernements avant que le ministre, dans sa publication, fasse cette déclaration qui devait être la base pouvant permettre un amendement à la constitution. Je demande une fois de plus si le ministre convient que, quand il parle maintenant de la quatrième observation, même s'il n'était pas constitutionnellement obligé de le faire, tout en demandant au Parlement d'adopter un texte conjoint, le Parlement a recherché et a obtenu le consentement de toutes les provinces, pour ce qui est des amendements touchant le partage des pouvoirs, c'est-à-dire une déclaration moins précise des faits que celle présentée par le premier ministre Pearson, voulant que le Parlement canadien ne modifie aucune disposition touchant directement les relations fédérales-provinciales sans consultation préalable et entente avec les provinces. Autrement dit, ce n'est pas l'affirmation restrictive qu'il a faite, mais plutôt la déclaration plus vaste du premier ministre Pearson qui constitue un reflet précis des antécédents de la réforme constitutionnelle.

**M. Lalonde:** Je crois que la déclaration que renferme le document décrit bien la situation juridique constitutionnelle actuelle et qui a toujours été valable depuis 1867, quant à moi. Quand la déclaration précédente a été faite en 1965, vous remarquerez qu'on n'affirmait pas qu'il faudrait obtenir le consentement de toutes les provinces. On parle uniquement «des provinces» et il reste toujours à décider si à l'époque, le gouvernement voulait dire toutes les provinces. À mon avis, vous découvririez que dans l'ensemble, la position adoptée est



## [Texte]

taken has been that agreement should be sought, but I do not think you will find statements to the effect that unanimity would be always required. I think this has been the general position of authors and constitutional experts generally.

• 1610

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The next name on my list is Mr. Lee, but before I yield the floor to him I want to indicate that the next three names are those of Mr. Flynn, Mr. Breau and Mr. Lawrence.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Minister, you indicated yesterday that you were going to table the opinion of the Department of Justice with regard to the legality of the procedure with which the government is now proceeding. Will that be done before tomorrow? Obviously you will be subject to recall before the Committee.

**Mr. Lalonde:** First, the Minister of Justice is going to appear before the Committee next Thursday, I am told. I think it would be more appropriate if the Minister of Justice were to table such a document. Secondly, I never said it would be a legal opinion of the Department of Justice. It will be a statement by the department on this particular question, but it will not necessarily take the form of a legal opinion.

**Mr. Lee:** I would like to go on to something else. Yesterday in my remarks I talked about the fact that the power is shifting westward. It seems to me that a number of the speakers have felt that the issue of constitutional reform is somewhat irrelevant, keeping in mind that certainly it is somewhat remote when one is worried about the loss of jobs or the cost of inflation.

However, I would like to draw to the attention of hon. members a certain speech delivered by the Hon. William Bennett, the Premier of British Columbia, on May 17, 1978. This was delivered well before the government had in fact tabled its proposed constitutional amendment bill. Unfortunately, my colleague from British Columbia, Mr. Whittaker, is absent. As I understood him and if I heard him correctly, he stated in effect that he felt what we really should be doing is preserving the status quo.

I would like to quote in part from the speech that Mr. Bennett delivered, and I quote exactly from the text:

On the constitutional front, what is the alternative to either "status quo federalism", or separatism?

I am satisfied that it is not a wholesale restructuring of the division of powers between the two levels of government, to give a short list of powers to the Federal Government and a long list of powers to provincial governments. There are some who subscribe to such a course of action. They would leave the post office and external affairs with the Federal Government and load everything else on provincial shoulders.

I do not subscribe to that approach, although there are changes to the distribution of powers which should be made and I will refer to those in a minute. To me massive decentralization of this kind would lead to centrifugal

## [Traduction]

que l'entente devrait être recherchée, mais je ne crois pas que vous trouviez de déclaration voulant que l'unanimité soit toujours nécessaire. Je crois que telle a été la position d'ensemble des rédacteurs et des experts constitutionnels.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le suivant sur ma liste est M. Lee. Je rappelle qu'il sera suivi de M. Flynn, et Breau et Lawrence.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président.

Monsieur le ministre, vous avez indiqué hier que vous entendiez déposer un avis juridique du ministère de la Justice relatif à la légalité de la procédure que suit actuellement le gouvernement. Cet avis sera-t-il déposé d'ici demain? Je sais que vous êtes toujours sujet à être convoqué devant le comité.

**M. Lalonde:** D'abord, je crois savoir que le ministre de la Justice comparaitra devant le Comité jeudi prochain. Je pense que c'est à lui qu'il appartient de déposer ce document. Deuxièmement, je n'ai jamais parlé d'un avis juridique du ministère de la Justice. Il s'agit plutôt d'une prise de position de la part de ce ministère sur cette question, non pas nécessairement sous forme d'un avis juridique.

**M. Lee:** Passons à un autre sujet. Hier, au cours de mes remarques, j'ai dit que l'exercice du pouvoir semblait se déplacer vers l'ouest. Par ailleurs, un certain nombre parmi ceux qui ont pris la parole ont semblé dire que la question de la réforme constitutionnelle n'était pas tellement importante du fait qu'elle a très peu à voir avec les pertes d'emplois et le coût de l'inflation.

J'attire l'attention des honorables députés et sénateurs sur une déclaration de l'honorable William Bennett, premier ministre de la Colombie-Britannique, en date du 17 mai, 1978, donc avant que le gouvernement ne dépose son projet de loi, visant à modifier la constitution. Je constate que malheureusement, mon collègue de la Colombie-Britannique, M. Whittaker, n'est pas là. Si j'ai bien compris, il semble opter pour le statu quo.

Je cite donc une partie de la déclaration de M. Bennett. Ce sont ses termes exacts:

En ce qui concerne la Constitution, quelles sont les autres possibilités, hors le fédéralisme actuel, ou le séparatisme?

Je suis sûr que parmi ces possibilités, il n'y a pas seulement un partage entièrement nouveau des pouvoirs entre les deux échelons de gouvernement, laissant peu de pouvoir au gouvernement fédéral et un grand nombre de pouvoir aux gouvernements provinciaux. Il y en a pourtant qui seraient d'accord avec une telle démarche. Ils laisseraient le ministère des Postes et le ministère des Affaires extérieures au gouvernement fédéral et confieraient tout le reste aux provinces.

Je ne partage pas cette attitude, même si des changements au niveau du partage du pouvoir s'imposent. J'y reviendrai tout à l'heure. J'estime qu'une telle décentralisation massive ne pourrait qu'activer des forces centrifuges.

[Text]

forces being put into play that might result in the country disintegrating into 10 or 11 pieces, and nationhood would be lost.

Instead of that approach, I am of the view that the constitution should be changed so that the institutions of federalism such as the Supreme Court, the Senate, federal boards and commissions are restructured to give the provinces an effective voice in the decision-making process in Ottawa.

To summarize then, the problems in the country are economic and constitutional. Both are serious and both must be dealt with intelligently and immediately.

These are the words of, I think, probably one of the better spoken and better informed premiers within our country, and they more or less agree with the general thrust of the federal government's proposal to bring many of the provincial aspects or interests and concerns within confederation by increasing their powers, by increasing their representation on federal institutions.

In the speech, Mr. Minister, he goes on to talk about his concept of the house of the provinces, which is somewhat similar to the house of the federation. However, he talks more about equal representation among regions. The proposal of the house of the federation, as I understand it, would increase the representations from Western Canada and from the Atlantic provinces, particularly Newfoundland. I think he is talking about regions, if I could equate regions to provinces, but would the government consider this approach, in view of the fact that the house of the federation or an upper house, which I am in agreement with in principle, has as its purpose and design to ensure that minority areas of population are somewhat protected by equal representation to the larger population centres within Canada. I am speaking of the inner provinces, of Quebec and Ontario. Would the government consider giving just straight-forward equal representation to each of the provinces with respect to the representation in the House of the Federation. It seems to me that this would meet that sort of concern, truly, about that principle.

• 1615

Secondly, this concept that you are talking about, appointing according to the results of a provincial election: why not allow as was suggested in the constitutional proposal of 1972 of the special joint committee, their appointing, say, half of the senators, half of the senators or whatever those representatives would be called, so that they might truly represent that particular province or region with its particular interests.

**Mr. Lalonde:** If I understand you correctly, you are suggesting an equal representation for every province. Is that what you mean?

**Mr. Lee:** Correct.

**Mr. Lalonde:** I think it would be quite questionable whether you could argue seriously that Prince Edward Island should have exactly the same number of senators as Ontario. What we have tried to do is to divide the country into four regions

[Translation]

ges qui mèneraient à la désintégration du pays en 10 ou 11 morceaux. Le caractère national serait perdu à jamais.

Plutôt que de procéder de cette façon, je pense qu'il faut modifier la Constitution, de façon à ce que les institutions fédérales comme la Cour suprême, le Sénat, les agences et commissions du gouvernement fédéral permettent aux provinces, de par leur structure, de participer réellement à la prise de décision à Ottawa.

En résumé, les problèmes auxquels fait face le pays, sont d'ordre économique et constitutionnel. Les uns comme les autres sont graves et doivent être réglés intelligemment et rapidement.

C'est en ces termes que s'exprime l'un des premiers ministres les plus éloquents et les mieux informés au pays. De façon générale, ils vont dans le sens des propositions du gouvernement fédéral visant à faire une place aux questions et aux intérêts provinciaux à l'intérieur de la Confédération en accroissant les pouvoirs des provinces, en leur accordant une représentation à l'intérieur des institutions fédérales.

Toujours dans cette déclaration, monsieur le ministre, le premier ministre donne son idée sur la Chambre des provinces, laquelle n'est pas tellement éloignée de la Chambre de la Fédération. Il insiste davantage cependant sur la représentation égale parmi les régions. Or, si je comprends bien, la Chambre de la Fédération accroîtrait la représentation de l'ouest du Canada et des provinces de l'Atlantique, en particulier Terre-Neuve. Le premier ministre parle de régions, je ne sais pas si je puis parler de régions plutôt que de provinces, je me demande si le gouvernement est prêt à envisager cette possibilité, vu le fait que la Chambre de la Fédération ou la Chambre haute, je suis en principe d'accord avec une telle chambre, a comme but d'assurer que les régions moins peuplées sont protégées et ont droit à la même représentation que les régions les plus peuplées du Canada. Je veux parler ici des provinces de l'intérieur, du Québec et de l'Ontario. Le gouvernement est-il prêt à envisager d'accorder une représentation directe et égale à chacune des provinces au sein de cette Chambre de la Fédération? Il me semble que ce serait là une façon de répondre à certaines préoccupations.

Deuxièmement, tout en retenant l'idée d'effectuer une nomination selon les résultats des élections provinciales, pourquoi ne pas permettre aux provinces, comme l'a proposé en 1972 le comité mixte spécial, de nommer la moitié des sénateurs ou des représentants à cette Chambre de façon à ce qu'ils puissent vraiment défendre les intérêts particuliers de leur province ou de leur région respective?

**M. Lalonde:** Si je comprends bien, vous proposez une représentation égale pour chaque province. C'est bien cela?

**M. Lee:** En effet.

**M. Lalonde:** Je pense que vous auriez bien du mal à défendre sérieusement l'idée que l'Île-du-Prince-Édouard pourrait avoir exactement le même nombre de sénateurs que l'Ontario. Nous avons plutôt essayé de répartir le pays en 4

[*Texte*]

and have over-representation of the Western and the Eastern regions compared with population. That is, you have 24 for Quebec and 24 for Ontario, 32 for the Atlantic provinces, and 36 for the Western provinces. One can argue about the numbers—whether they should be 40 or 39 or whatever it is. I think it would be very questionable whether it would be wise to say that you will give equal representation to every single province. I think that is very . . .

**Mr. Lee:** Assuming, then, if you went just on the basis of regions: you stated that you, in your bill, only recognized four. We started out in confederation, as I understand it, really with just three regions; then the Western provinces, including British Columbia were added on—in effect, it is a fourth region. The thesis in the argument of Premier Bennett—and I certainly would agree with him on it—is that British Columbia, is a separate region unto itself.

You say it may be very difficult to argue about equal representation for each province. How about recognizing the fact that British Columbia is a distinct region?

**Mr. Lalonde:** I do not think you could make the argument on a very valid basis by saying that because British Columbia came later it is a different region from the Prairies, because then the people of Newfoundland, the Government of Newfoundland, certainly would make the same argument vis-à-vis the Atlantic.

**Senator Forsey:** Hear, hear!

**Mr. Lalonde:** So, again, it is a matter of political judgment. Obviously, this is a matter that will be discussed with the provincial premiers also.

I know that there are a lot of people in British Columbia who refuse to consider themselves as being part of the West in the sense of including the Prairies; they want, in all respects, to be considered a different region. We have provided for a specific appointment for British Columbia to the Supreme Court. We are providing for a specific number of senators or *fedoras*—to use Senator Forsey's name—to the Upper House. They go, as I said, from six to ten in British Columbia. The question is, should they have the same number as Ontario or Quebec? You will notice that even under our proposals the regions do not have an equal number. Ontario and Quebec have the same number, but the Atlantic has 32 and the West has 36.

**Mr. Lee:** Keeping in mind . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Last question.

**Mr. Lee:** . . . okay, more as a parting comment, I suppose. The purpose of an upper chamber is to balance the regional interests. I say to you quite earnestly that I think British Columbia's economy and make-up is quite different from that of the three Prairie provinces. Obviously, geographically we are part of the West, but our economy is probably north—south and more akin, say, to that of San Francisco than that of the three Prairie provinces. Obviously, we are much more interested in fishing and lumber and pulp and paper than are the three Prairie provinces. Geographically we are part of the

[*Traduction*]

régions en accordant la surreprésentation aux régions de l'ouest et de l'est compte tenu de leurs populations. Ainsi, il y en aurait 24 pour le Québec, 24 pour l'Ontario, 32 pour les provinces de l'Atlantique et 36 pour les provinces de l'Ouest. On peut toujours s'interroger sur les chiffres, à savoir s'il en faut 40 ou 39 dans un cas précis. Cependant, je pense qu'il serait mal avisé de parler d'accorder une représentation égale à chaque province. Une telle proposition serait . . .

**M. Lee:** Très bien, tenons-nous en aux régions: dans votre projet de loi, vous n'en reconnaissez que quatre. Si je comprends bien, au début de la confédération, il n'y en avait que trois; ce n'est qu'après que les provinces de l'Ouest, y compris la Colombie-Britannique, se sont rajoutées. Ce fut la quatrième région. Le premier ministre Bennett prétend, lui, et je suis entièrement d'accord avec lui, que la Colombie-Britannique est une région distincte.

Vous dites qu'il est difficile de défendre le principe de la représentation égale pour chaque province. Que pensez-vous de la possibilité de reconnaître la Colombie-Britannique comme une région distincte.

**M. Lalonde:** Je ne pense pas que vous puissiez invoquer sérieusement comme argument le fait que la Colombie-Britannique est entrée dans la Confédération plus tard et ainsi doit être considérée comme une région distincte des Prairies. A ce moment-là, le gouvernement de Terre-Neuve pourrait prétendre la même chose vis-à-vis de la région de l'Atlantique.

**Le sénateur Forsey:** Bravo!

**M. Lalonde:** La décision devient donc politique. Il est évident que la question doit être discutée avec les premiers ministres provinciaux.

Je sais très bien qu'un grand nombre d'habitants de la Colombie-Britannique ne se voient pas comme faisant partie de l'ouest au même titre que les Prairies. Ils veulent que leur région soit considérée comme une région distincte à tout point de vue. Nous avons prévu la nomination d'un juge de la Colombie-Britannique à la Cour suprême. Nous avons prévu la nomination d'un certain nombre de sénateurs, de *fedoras*, comme dirait le sénateur Forsey, de cette province à la Chambre haute. Leur nombre passe de 6 à 10 pour la Colombie-Britannique. La question est de savoir si cette province devrait avoir le même nombre de sénateurs que l'Ontario et le Québec. Vous aurez remarqué que nous ne proposons pas un nombre égal de sénateurs pour chaque région. L'Ontario et le Québec ont le même nombre, mais l'Atlantique en a 32 et l'Ouest 36.

**M. Lee:** Compte tenu . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Dernière question.

**M. Lee:** . . . une dernière remarque dans ce cas. Le but de la Chambre haute est de faire le poids entre les intérêts des régions. A ce égard, je dois vous dire qu'à mon avis, l'économie et la composition de la Colombie-Britannique sont tout à fait différentes de celles des trois provinces des Prairies. Malheureusement, du strict point de vue de la géographie, nous appartenons à l'Ouest, mais notre vie économique est axée probablement davantage dans le sens nord-sud et probablement plus rapprochée de San Francisco que des trois provinces des Prairies. Nous sommes davantage intéressés par la pêche,



## [Text]

West, but I think there is an argument for the concept of making British Columbia into a distinct region.

• 1640

**Mr. Lalonde:** I agree, but my only point is that the division of Upper House members at the present time is on the basis of each province getting so many, and your argument would appear to be that you would like British Columbia to have more than is proposed here. I would say . . .

**Mr. Lee:** Pardon me. If the argument does not hold with regard to, say, all of a sudden the Province of Prince Edward Island picking a number out of a hat and getting 10 senators, or something like that.

**Mr. Lalonde:** I will only say on this that the government, again, will be very happy to have the views of this particular Committee on the number of members to represent each region, or each province. If you have a different view from the one we put forward, and if you can convince your colleagues that there should be a different set of numbers, surely the government is open to reconsideration of those figures.

**Mr. Lee:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, une observation préliminaire. Il y a trois membres du comité du parti ministériel qui ont critiqué l'attitude des membres du comité qui sont de l'opposition en disant que nous essayions de faire de l'obstruction, que nous n'étions pas en faveur d'une nouvelle constitution. Je voudrais indiquer que pour ma part, il y a longtemps, et je pense que les comptes rendus du Sénat et de la Chambre des communes pourraient le démontrer, il y a longtemps, soit depuis 20 ans, que je plaide en faveur d'une nouvelle constitution ou, enfin, d'une constitution modifiée. Et je voudrais ajouter que je suis ici pour aider au processus.

Ce n'est pas parce que j'ai critiqué le processus que je suis contre l'objectif du gouvernement qui est d'ailleurs l'objectif de toute la population canadienne en ce moment. Il y en a quelques-uns qui sont en faveur du *statu quo*, mais ils se trouvent, par hasard dans les rangs ministériels. J'ai remarqué avec un peu d'amusement que M. Blaker, par exemple, critiquant ceux qui avaient parlé de la monarchie, a mentionné simplement les deux sénateurs conservateurs alors que la sortie la plus violente a été faite ici par le sénateur Lang qui a été le porte-parole du parti libéral. D'ailleurs, au comité spécial du Sénat, les principales critiques à cet égard et à l'égard du bill ne sont pas venues nécessairement des membres de l'opposition.

Je voudrais qu'on reconnaisse que nous essayons de faire notre possible et que nous sommes ici pour aider, d'une façon constructive, à atteindre l'objectif que nous avons en vue.

Maintenant, une deuxième observation sur la question que M. Broadbent a posée au ministre au sujet du Québec. Je crois que sa réponse véritable, il l'a donnée à M. Dawson quand celui-ci a essayé de lui faire dire quelles étaient les dispositions qui concernaient le Québec spécialement dans cela. Le ministre a dit qu'à part la Cour suprême, il n'y avait rien, que cela

## [Translation]

l'industrie du bois, l'industrie des pâtes et papier que les trois provinces des Prairies. Géographiquement, la Colombie-Britannique appartient à l'Ouest, mais elle peut certainement être considérée comme région distincte.

**M. Lalonde:** Je sais, mais actuellement la Chambre haute de chaque province obtient un nombre donné de représentants. Vous semblez dire que la Colombie-britannique devrait en avoir plus que ce qui est proposé ici. Je vous signale . . .

**M. Lee:** Je vous demande pardon, mais c'est la même chose pour l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, qui peut obtenir au hasard 10 sénateurs.

**M. Lalonde:** Je vous signale une fois de plus que le gouvernement serait très heureux d'avoir les vues de ce comité sur le nombre de représentants de chaque région et de chaque province. Si vous ne consentez pas au nombre que nous proposons et que vous pouvez convaincre vos collègues de l'accroître, le gouvernement est prêt à réexaminer les chiffres.

**M. Lee:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Flynn.

**Senator Flynn:** I should first like to point out, Mr. Chairman, that there are three members of the Government here who have criticized the attitude of the Opposition members of the Committee saying that they were trying to filibuster and that they rejected the idea of a new constitution. I wish to say that I, for one, and the minutes of the Senate and the House of Commons will attest to that fact, have long argued, for 20 years in fact, in favour of a new constitution or an amended constitution. And I want to add that I am here to help in the process.

My criticism of the process does not mean that I am against the government's aim which is shared by all Canadians at this time. There are some who will argue in favour of the status quo, and, coincidentally, those people are on the government side. I was somewhat amused to see that Mr. Blaker, for example, when criticizing those who had spoken of the monarchy, mentioned only the two Conservative senators while the most virulent attack came from Senator Lang who was spokesman for the Liberal Party. And it is interesting to note, at this Special Joint Committee, that the main critics of the bill were not necessarily members of the Opposition.

I would hope that everyone recognizes that we are trying our utmost and that we are here to help constructively in reaching the objective that we set for ourselves.

I should also like to comment on the question asked by Mr. Broadbent concerning Quebec. I believe the correct reply was given by the Minister in answer to a query raised by Mr. Dawson on which provisions of this package were directed specifically at Quebec. The Minister stated that, apart from the Supreme Court, there were no special provisions, that the

## [Texte]

s'adressait à tout le monde. C'est, je crois, la vraie réponse que l'on doit donner. Pour les francophones québécois, y a-t-il vraiment quelque chose de spécial dans cela?

Le jour où on aura un nouveau partage des pouvoirs, une proposition concrète à cet égard, la situation pourra changer, parce que c'est le contenant simplement que nous avons ici. Le contenu, l'essentiel, reste la division des pouvoirs. Et ce jour-là, je dis que le processus pourra même démarrer et se compléter assez rapidement.

Maintenant, j'ai une question qui n'est pas très importante mais je voudrais avoir l'avis du ministre ou de ses conseillers au sujet de l'article 11. La Chambre des communes de même que les législatures provinciales sont élues pour cinq ans, mais aucune obligation n'est mentionnée dans la Constitution concernant la tenue d'une élection générale, soit au plan national, soit au plan des provinces. Si je comprends bien, jusqu'à maintenant, puisqu'il n'y a rien non plus, je pense, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le premier ministre pouvait attendre cinq ans après le rapport des brefs d'élections et déclencher une élection trois ou quatre mois plus tard. On a suggéré qu'il pouvait peut-être même annoncer l'élection pour six mois plus tard de sorte qu'en fait, il n'y aurait pas d'élection à tous les cinq ans.

• 1625

Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu de préciser la date limite pour fixer l'élection? Cela, c'est ma première question, que je ne considère peut-être pas très importante mais tant qu'à faire un document, j'aimerais autant qu'il soit aussi complet que possible.

Ma deuxième question vise l'article 125, la fin de cet article, la dernière phrase. C'est un texte que l'on retrouve d'ailleurs un peu plus loin, je crois, au sujet de la charte des droits. Si j'ai bien compris le ministre, il me dit que dans l'hypothèse où il n'y aurait pas d'entente avec les provinces concernant les dispositions marquées d'un astérisque, et c'est le cas qui m'intéresse, le Parlement du Canada serait censé avoir adopté une résolution, une adresse au Parlement de Westminster, pour permettre à Westminster de consacrer par une loi ou autrement l'entrée en vigueur de toutes ces dispositions. Je pense qu'on a la même chose plus loin.

Si j'ai bien compris, le ministre a dit ce matin que le gouvernement ne le ferait pas et ne demanderait pas à Westminster de mettre en vigueur ces dispositions sans avoir obtenu un consensus assez général des provinces. Je comprends cela. Mais techniquement, est-ce que le gouvernement, vu cette Adresse, ne pourrait pas se dispenser, en cas de désaccord, de l'opinion des provinces et faire entrer en vigueur toutes les dispositions les concernant et marquées d'un astérisque, sans avoir obtenu leur consentement? Le Parlement de Westminster, pris devant ce qui est censé être une résolution du Parlement du Canada, pourrait faire entrer ces dispositions en vigueur malgré l'opposition générale des provinces.

**Mr. Lalonde:** Tout d'abord, sur la question de la constitution, concernant le Québec, sénateur Flynn, je regrette encore que vous adoptiez l'attitude de dire: «Bon, il n'y a que ce qui

## [Traduction]

bill was of a general nature. That is the true answer. Is there something special in this bill for the French-speaking Quebecers?

The day when there is a new distribution of powers, when there is a concrete proposal to that effect, is the day when the situation can really be altered. What we have here is but an empty shell. The substance resides in the distribution of powers. So, it is then, and only then, that the process can really get underway and reach a rapid conclusion.

To turn to a matter of minor importance, I would like to hear the views of the Minister or of his aids on Clause 11. The House of Commons and the Legislative Assemblies are elected for five years, but the constitution says nothing about the requirement to hold a general election either nationally or provincially. The British North American Act, unless I am mistaken, makes no mention of it either so that, as it stands now, the Prime Minister could have waited five years for the writs and then declared an election three or four months later. It was even suggested that he could wait up to six months before calling an election which means that, in effect, there would not be elections every five years.

Would it not be wiser to specify the exact date before which election must be called? That is my first question, which is not really all that important, but I felt we should be as thorough as possible in this document.

My second question concerns the last sentence in Clause 125. It is repeated a bit further on and it deals with the Charter of Rights. If I understand the Minister correctly, in the event of disagreement among the provinces on these designated provisions marked by an asterisk—and those are the ones which interest me most—the Parliament of Canada would be deemed to have approved a resolution, that is, it would send an address to the Parliament of Westminster, in order that Westminster through legislation or otherwise may announce that these provisions have taken effect. The same thing can be found further on.

If I understood the Minister correctly this morning, the government would not really do so, that is, it would not ask Westminster to announce these provisions without first having the general consensus of the provinces. I understand that. But, technically speaking, given this right of address, would the government forego the opinion of the provinces should they disagree and bring all designated provisions, affecting them into effect? Since this resolution would come, in principle, from the Parliament of Canada, would the Parliament of Westminster not give effect to these provisions in spite of general opposition from the provinces?

**Mr. Lalonde:** First of all, on the constitution and Quebec, Senator Flynn, I am sorry that you have, once again, adopted the attitude that "The only thing that concerns Quebec specifically is the Supreme Court, the rest has no significance."

[Text]

concerne la Cour suprême qui est spécifique au Québec; le reste, ce n'est pas important.»

**Le sénateur Flynn:** Non, je n'ai pas dit cela.

**M. Lalonde:** Parce que cela s'applique à tous les Canadiens, y compris les Québécois, et c'est important pour eux aussi. Vous parlez de la distribution des pouvoirs en disant que c'est cela qui est important et qui sera important pour les Québécois francophones, il n'y a pourtant aucune garantie qu'il y aura quelque chose de spécifique pour le Québec dans la distribution des pouvoirs.

**Le sénateur Flynn:** Non.

**M. Lalonde:** Au contraire, l'ensemble des provinces est contre le statut particulier. En tant que je sache, aucun parti politique fédéral ne favorise le statut particulier et même au Québec, l'appui au statut particulier est plus bas qu'il ne l'a jamais été. Alors, en autant que je puisse voir, lorsqu'on va parler de la distribution des pouvoirs, il n'y aura rien là-dedans spécifiquement pour le Québec non plus. On va essayer de faire une nouvelle distribution des pouvoirs qui s'appliquera à l'ensemble du Canada et à toutes les provinces et qui bénéficiera à toutes les provinces. Alors, je pense que ce serait une assez mauvaise approche, que ce soit par Québec ou par n'importe quelle autre province, que de regarder la réforme constitutionnelle tout simplement en disant: *What is in it for me?* Le reste est peu important.

Sur la question du 5 ans, la question du mandat de la Chambre, nous avons tout simplement voulu reproduire, en ce qui concerne la Chambre des communes, comme pour la question de la Couronne, encore une fois, la situation constitutionnelle existante. Le point que vous soulevez, je pense, est un point qui mériterait, en effet, qu'on l'étudie pour savoir s'il ne devrait pas y avoir une disposition additionnelle qui modifierait la coutume ou la convention constitutionnelle et qui obligerait la tenue d'une élection dans un délai défini plus court que celui que la convention constitutionnelle reconnaîtrait à l'heure actuelle. C'est une possibilité. C'est une possibilité qui mérite d'être retenue et, sûrement, considérée.

En ce qui concerne la question de la résolution qui est censée avoir été adoptée par la Chambre et son effet, je demanderais au docteur Strayer, si vous êtes d'accord, de commenter cette question puisque le ministère de la Justice a travaillé beaucoup sur cette question.

**Mr. B. L. Strayer (Assistant Deputy Minister of Justice):** With regard to the question of what happens after the resolutions are deemed to have been passed by virtue of this bill being adopted, Section 125 says that by enactment the House of Commons and the Senate would be deemed to have passed the appropriate resolutions so that we would be in the same position as if under the present amending processes, which have been used in the past, we had a joint resolution from each of the two federal Houses which would then be submitted to London in due course.

[Translation]

**Senator Flynn:** No, I did not say that.

**Mr. Lalonde:** Since this applies to all Canadians, including Quebecers, it is just as important for them all. You talk about distribution of powers, saying that this is what is and will be important for French-speaking Quebecers, although there is no assurance that in the distribution of powers there will be special provision made for Quebec.

**Senator Flynn:** Of course not.

**Mr. Lalonde:** It is quite the opposite; the provinces, on the whole, are opposed to special status. As far as I am concerned, no federal political party supports it. Even in Quebec, those in favour of a special status are fewer in number than ever before. So, as far as I can see, when the distribution of powers is discussed, there will not be anything special for Quebec. We will try to redistribute powers so as to benefit all of Canada, all the provinces. For Quebec or for any other province, it would be wrong to look at this constitutional reform thinking: "What is in it for me? The rest is unimportant."

On the question of the five years, of the House mandate, we simply wanted to maintain the present situation where the House of Commons and the Crown are concerned. The point you are making is quite valid and it would be worthwhile seeing whether there should be an additional provision which would amend what has been decreed by tradition or by the constitution by specifying a shorter time frame for elections than the one now found in the constitution. It is an alternative worth keeping in mind, and certainly worth considering.

On question of the provision deemed to have been approved by the House and its coming into effect, if you do not mind, I would like Dr. Strayer to comment since the Department of Justice has done a lot of work on this matter.

**M. B. L. Strayer (sous-ministre adjoint de la Justice):** Quant à savoir ce qui se passe après que les dispositions soient réputées avoir été adoptées en même temps que le projet de loi, l'article 125 stipule qu'au moment de l'adoption de la loi, la Chambre des communes et le Sénat sont réputés avoir adopté des résolutions pertinentes afin que nous ne nous retrouvions pas dans la situation actuelle, due à la procédure de réforme qu'on a toujours choisie par le passé. C'est pourquoi les deux chambres fédérales devront adopter conjointement une résolution qui sera renvoyée à Londres en temps et lieu.

• 1630

Clause 125 refers to these deemed resolutions being:

Voici ce qui est dit à l'article 125 au sujet de ces résolutions qui peuvent être:



[Texte]

... dealt with in accordance with the procedure for such amendment then recognized by accepted usage ...

This is in the absence of some other amending formulas having been agreed to in the meantime. So on page 57 at lines 21 and 22 in the English text, reference is made to:

... procedure for such amendment then recognized by accepted usage ...

There is always a certain amount of room for debate as to what is "accepted usage", but the practice which has been followed in the past has been, of course, with respect to amendments affecting the provinces directly for there to be consultation with the provinces and some kind of agreement.

**Senator Flynn:** Did you say consultation?

**Mr. Strayer:** Consultation and in the case of the three amendments which are obviously of this kind, 1940, 1951 and 1964, there was agreement with the provinces on those amendments.

**Senator Flynn:** In 1949 there was none.

**Mr. Strayer:** That is correct.

**Senator Flynn:** That is correct. So technically speaking the address could be sent to Westminster without any formal agreement or even implicit agreement from the provinces.

**Mr. Strayer:** The clause specifically refers to "accepted usage".

**Senator Flynn:** Yes, but usage of 1949.

**Mr. Lalonde:** The argument about 1949 was that it did not affect directly the provinces, that is the argument in Section 91.1.

**Senator Flynn:** It is a completely vicious circle.

**Mr. Lalonde:** I think it is quite a valid argument.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I will now recognize Mr. Breaux, then Senator Forsey, and if we still have time before 5 o'clock, Senator Smith.

Mr. Breaux.

**Mr. Breaux:** Merci monsieur le président.

J'aimerais que le ministre explique avec plus de détails sa réponse de ce matin à M. Jean-Robert Gauthier au sujet du *opting in* des provinces, afin que la charte des droits et libertés entre en vigueur aussi bien pour les droits fédéraux que pour les droits qui relèvent de la compétence des provinces.

Le ministre parlait ce matin des groupes de provinces. Il est possible, dans le contexte actuel, advenant le fait qu'une loi du Parlement fédéral, disons, mette en vigueur une charte des droits et libertés pour les droits fédéraux, d'établir un mécanisme d'*opting in* dès qu'on aurait un amendement à la Constitution en ce sens, dans le contexte actuel. Il est donc possible que seul le Nouveau-Brunswick soit prêt à appliquer la charte. A ce moment-là, serait-il possible d'avoir quand même une charte fédérale qui s'appliquerait aux droits linguistiques, par exemple, qui relèvent de la province du Nouveau-Brunswick pour la population du Nouveau-Brunswick?

**Mr. Lalonde:** Il serait possible de l'intégrer à la Constitution ...

[Traduction]

... aux termes de (la procédure) consacrée par l'usage.

Cela, c'est au cas où on n'arriverait pas à s'entendre sur une procédure qui serait inscrite dans la constitution. Donc, à la page 57, aux lignes 18 et 19 du texte français, on parle de:

... aux termes de celle consacrée par l'usage.

Il y a toujours possibilité de débat autour de l'expression «l'usage», mais par le passé, on a toujours consulté les provinces et obtenu leur approbation avant d'adopter des amendements les touchant directement.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous dit «consultation»?

**M. Strayer:** Oui, et pour les trois séries de modifications apportées en 1940, 1951 et 1964, on a obtenu l'accord des provinces.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a pas eu de modifications en 1949.

**M. Strayer:** C'est vrai.

**Le sénateur Flynn:** Bien. Donc, en fait, on pourrait envoyer l'adresse à Westminster sans obtenir le consentement officiel ou même implicite des provinces.

**M. Strayer:** On dit bien dans l'article «l'usage».

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais l'usage en 1949.

**M. Lalonde:** Mais en 1949, les modifications ne touchaient pas directement les provinces; c'est d'ailleurs ce qui fait l'objet de l'article 91.1.

**Le sénateur Flynn:** Mais c'est un cercle vicieux.

**M. Lalonde:** Votre argument a du poids.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je cède maintenant la parole à M. Breaux, suivi du sénateur Forsey. Et s'il nous reste un peu de temps avant 17 heures, nous passerons au sénateur Smith.

Monsieur Breaux.

**Mr. Breaux:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like the Minister to elaborate on the answer he gave to Mr. John Robert Gauthier this morning about the *opting in* formula for the provinces so that the Charter of Rights and Freedoms takes effect in the provinces at the same time it does for the rights under federal jurisdiction.

This morning, the Minister talked about groups of provinces. Under the present circumstances, it would be possible to establish an *opting in* formula immediately after amending this constitution, if the federal Parliament approves legislation giving effect to a Charter of Federal Rights and Freedom. It may be that say, only New Brunswick is ready to apply the charter. In that case, would it still not be possible to enact a federal charter, applying to language rights in New Brunswick, although these rights come under provincial jurisdiction?

**Mr. Lalonde:** It would be possible to incorporate it into the constitution ...

[Text]

**M. Breau:** Même s'il n'y avait qu'une seule province?

**M. Lalonde:** Absolument! Cela demeure toujours une chose possible, et nous avons déjà dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, actuellement, des dispositions qui s'appliquent seulement à certaines provinces. Notre objectif est, évidemment, d'en arriver à l'accord le plus vaste possible mais, techniquement ou légalement, il est tout à fait possible d'intégrer à la Constitution une charte des droits qui s'appliquerait au fédéral et à une seule province. Notre objectif est, évidemment, qu'il y en ait plus d'une.

**M. Breau:** Très bien. C'est ma seule question pour le moment, monsieur le président. Je voudrais simplement faire un commentaire. Il y a eu plusieurs discussions ce matin, comme hier, mais cela s'est précisé ce matin, sur la question de la perception que certains membres du comité ou certains membres du public ont eu des changements proposés dans le Bill C-60 quant au rôle de la monarchie. Certaines personnes parlent de changements dans la loi, même si elles ne semblent pas contester qu'il n'y a pas tellement de changement dans la réalité. J'aimerais simplement mettre en garde, comme l'a fait mon collègue, M. Blaker, ce matin, avec d'autres députés, ces gens-là qui sembleraient peut-être tentés d'en faire une question politique. Avec tout le respect que je leur dois, je veux leur dire qu'à mon avis, il y a définitivement un mouvement dans le pays, qui n'est pas seulement au Québec, mais qui existe dans ma province et qui existe ailleurs. S'il fallait que par une loi du Parlement on revienne sur la réalité quant aux rapports entre les institutions politiques du Canada et la monarchie, s'il fallait faire marche arrière dans la réalité tout simplement parce qu'on s'offusque parce que certains mots ne sont pas les mêmes qu'en 1867, s'il fallait faire marche arrière à ce moment-ci, il y aurait définitivement une réaction qui pourrait diviser le pays.

• 1635

J'exhorte ces membres du comité, avec tout le respect que je leur dois, à s'assurer, lorsqu'ils prennent position sur cette question, qu'ils ne soulèvent pas des réactions émotionnelles qui pourraient vraiment semer la discorde au pays alors qu'il s'agit tout simplement de codifier, si on peut se servir du mot, ce qui existe présentement dans la réalité. A mon avis, on en est maintenant au strict minimum sur cette question et je trouverais que nous manquerions de sagesse, à ce moment-ci, si nous voulions retourner sur cette question. Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Forsey.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, the first thing I would like to do is to make an observation on certain remarks that have been made to the effect that we must be willing to show movement. I think movement in itself is not necessarily an objective; something depends on where you are moving to.

The second thing I would like to comment on is the complaint that some people's attitude is negative. Again, I do not think that is necessarily a valid criticism. If I may venture a metaphor, if you are faced with slums the only possible attitude to take towards them is a negative attitude, and it

[Translation]

**Mr. Breau:** Although there was only agreement from one province?

**Mr. Lalonde:** Definitely! It would indeed be possible, and at the present time, there are provisions in the BNA Act which apply only to some provinces. Our goal is to have as general a consensus as possible, but technically or legally speaking, it would be quite possible to incorporate a charter of rights into the constitution which would apply at the federal level and in only one province. But our objective is, of course, to get agreement from more than one province.

**Mr. Breau:** Fine. That was the only question I had for the time being, Mr. Chairman. I would merely like to make one comment. Yesterday, and even more so this morning, there was a lot of discussion about the way some members of the Committee and of the public regard the amendments to the role of the monarchy proposed in Bill C-60. Some people talk about these amendments, but do not even seem to dispute the fact that, in reality, there has been no real change. As my colleague, Mr. Blaker, as well as some other members did this morning, I would like to issue a warning. These people seem tempted to turn it into a political issue. With all due respect, in my opinion, there is a definite trend in the country, and not only in Quebec, but in my province and elsewhere as well. If, because of an Act of Parliament, we take a step backwards in the relationship between Canadian political institutions and the Monarchy, simply because we are offended by the fact that the words are not the same as those used in 1867, the reaction would definitely divide up the country.

With all respect, I plead with the members of this Committee to ensure that when they explain their position on this issue, they do not provoke emotional reactions which would bring about divisions in the country. After all, we are only trying to codify, if I may use that phrase, the present reality. In my opinion, that is a bare minimum and I think it would be unwise to go backwards at this point.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Monsieur le président, la première chose que j'aimerais faire, c'est une observation suite à ce qu'on a dit à propos de notre volonté de vouloir agir. Le simple fait d'agir ne devrait pas constituer un objectif; l'orientation prise également un certain poids.

Une autre question que j'aimerais aborder, c'est l'accusation de négativisme portée contre certaines personnes. Je ne crois pas que cette critique soit particulièrement fondée. Si vous me permettez une métaphore, je dirais qu'en face de taudits, on ne peut qu'avoir une attitude négativiste, sans pour autant dis-

## [Texte]

does not necessarily follow that you are therefore a very disreputable character. No doubt you should then go on to say what should be done when you have got rid of the slums, but I am inclined to think there are certain parts of this bill at least where there is a job of intellectual slum clearance to be done.

This is a harsh statement, but I want to make it quite clear that I, for one, am not going to be deterred from criticism simply because at certain points I say that I do not think this will work, or I do not think it is going to be a good thing. I may not always be able to produce off the top of my head something that would be vastly better; somebody else may have something better. But merely to point out that something has certain defects, that it will work badly, is not, in my judgment, criminal; nor is it a wrong contribution to make to the deliberations.

Somebody said this morning, I think, that he wanted to know where there was anything in this bill that seemed to downgrade the Monarchy. I think the answer to that is very clear. First of all, Clause 56—the Queen is taken right straight out of Parliament. That is right there plain and flat: “There shall be one Parliament for Canada”, consisting not as at present of the Queen and so on, but of the Governor General. You can say what you like about what that really means, but this is taken by many people as a downgrading of the Queen. If you want to talk about emotions, do not forget that many people have emotions on the other side from those suggested by M. Breaux. You have also, in Clause 43, the executive government being vested not in the Queen but in the Governor General.

Then I think there are certain problems that arise in the matter of assent, and here I apologize to the Committee for being extremely stupid yesterday. I apologize particularly to Dr. Strayer for being extremely stupid in referring to Section 56 when I should have referred to Section 55; there is apparently no proposal to eliminate 55. But this raises certain problems, because if you leave 55 as it is you have a reference to reserving bills for the Queen's assent, which I think we all agree is completely obsolete and ought to go. But if you are going to say the proposals of the bill really provide indirectly for the Governor General's assent, note that it is the Governor General's assent. When a bill comes to the Governor General the Clerk of the Senate will say—not, as at present, “In Her Majesty's name”—he will say “His Excellency, the Governor General, assents to this bill” or “these bills”. Then, when the supply bill comes up the regular formula is: In Her Majesty's name, His Excellency the Governor General thanks her loyal subjects and accepts their benevolences—and so forth. Now, it looks to me as if, on the face of it, the formula for assenting to a supply bill would have to be: The Governor General thanks his loyal subjects, accepts their benevolences—and so on.

• 1640

I think this thing ought to be cleared up. I do not think it entirely a minor point. Because if you have got that kind of situation you might raise some very considerable emotional

## [Traduction]

créditer notre jugement. On pourrait certainement se demander alors ce qu'il faut faire une fois débarrassés des taudits. Je serais porté à croire que certaines parties de ce projet de loi, du moins, se comparent à des taudits et il faut se débarrasser de ces débris intellectuels.

Voilà qui est direct mais je tiens à ce qu'on comprenne bien que je n'ai certes pas l'intention de me refuser toute critique, tout simplement parce que j'ai déjà dit que cela n'aboutira à rien ou que ce n'est pas une bonne idée. Je ne suis peut-être pas toujours capable de produire à pourpoint quelque chose de grandement mieux; un autre peut offrir quelque chose d'encore meilleur. Toutefois, ce n'est pas un crime de souligner les défauts et l'inefficacité d'une chose. Cela ne peut pas non plus faire de tort à la discussion.

Ce matin, quelqu'un a dit vouloir qu'on lui dise si l'une des dispositions du projet de loi semblait rabaisser la monarchie. La réponse est évidente. D'abord, à l'article 56, on retire simplement la place de la Reine au Parlement. On le dit sans détour: le Parlement du Canada est composé non de la Reine, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais du gouverneur général. Vous l'interprétez comme vous voudrez, mais bien des gens croient que c'est une façon de rabaisser la Reine. Vous voulez parler d'émotion, très bien, mais n'oubliez pas que de l'autre côté, par opposition à ceux dont a parlé M. Breaux, bien des gens ont des sentiments. À l'article 43, on dit que c'est le gouverneur général du Canada, et non la Reine, qui détient le pouvoir exécutif.

Pour ce qui est de la sanction, il pourrait y avoir des problèmes et je dois m'excuser de m'être montré aussi stupide hier auprès du Comité. Je demande en particulier pardon à M. Strayer d'avoir eu l'extrême stupidité de parler de l'article 56 plutôt que de l'article 55. Il semble qu'on ne propose pas l'abrogation de l'article 55. Cela pose des problèmes, car si on laisse cet article tel quel, on y trouve l'autorisation de réserver des projets de loi qui devront obtenir la sanction de la Reine. Voilà un pouvoir tout à fait désuet qu'on devrait supprimer. Si vous prétendez que ce projet de loi impose indirectement la sanction du gouverneur général, remarquez qu'il s'agit justement de la sanction du gouverneur général. Lorsqu'un bill parviendra au gouverneur général, le greffier du Sénat ne dira plus, comme maintenant, «au nom de sa Majesté», il dira «son Excellence, le gouverneur général, donne son assentiment à ce projet de loi» ou «ces projets de lois». Ensuite, pour le bill des subsides, la formule actuelle est la suivante: au nom de sa Majesté, Son Excellence le gouverneur général remercie ses loyaux sujets et accepte leurs dons... et ainsi de suite. Or, il me semble, du moins au premier coup d'œil, que la formule d'assentiment à un bill de subsides devra désormais se lire comme suit: le gouverneur général remercie ses loyaux sujets, accepte leurs dons... et ainsi de suite.

Je pense que cela devrait être éclairci tout de suite. Je ne trouve pas que cela soit une question tout à fait futile. En effet, une situation de ce genre risque de soulever de véritables



## [Text]

storms in certain parts of the country, notably, I think, in the province from which I come originally.

Apart from that, there are certain questions I want to ask about one or two other things. One is that under Clause 45.(1), it would appear that the Governor General, who shall exercise the powers of the Queen, could perfectly well name his own successor without any reference at all directly to Her Majesty. That is a point which I think deserves some consideration.

I would venture to think also there is another point which may surprise people very much when I bring it up, and that is that perhaps there should be some provision for security of tenure for the Governor General. Perhaps there should be something to provide that he should not be removed except by an address of both Houses.

The reason I raise this is that I know that during the Australian crisis of 1975, at one point in the discussions between Mr. Whitlam and the Governor General, when there was some hint of Mr. Whitlam's being dismissed, Mr. Whitlam said, "I will sack you." And it is well known that there have been many accusations in Australia that the Governor General moved as quickly as he did to remove Mr. Whitlam—which I think he was amply justified in doing, I think, in fact he had no other common sense course open to him—he moved so quickly because he was afraid that if he did not move quickly Mr. Whitlam would advise the Queen to remove him.

I think that is an unfortunate situation, and I am inclined to think some provision should be made in regard to it.

The third point I would like to raise is that there appears to be nothing in here about the appointment of the Prime Minister. In the government's proposals in 1968 there was a special provision, at page 66 of the White Paper, saying that the Governor General should, in general, act on the advice of the Cabinet or the Prime Minister, except in regard to the choice of Prime Minister or over the refusal of dissolution of Parliament.

Now, that drops out. We have not got anything specific about the appointment of a prime minister and it may be a matter of some importance because, at present, if the Prime Minister dies, *absit omen à dieu ne plaise*—God forbid—if the Prime Minister dies the Cabinet comes to an end immediately. There has to be a new one found and it is the Governor General's job then to take soundings among the responsible or prominent members of the party in power to see who is most likely to be able to form a government.

I think something needs to be looked at in that respect, and more particularly because in Clause 53.(2)(a) there would appear to be provision by which a defeated prime minister could advise—would, in fact, have to advise—shall advise the Governor General whether he should be called on to form a new government, or whether somebody else should be called on to form a new government.

At present, the convention as stated emphatically by Sir Robert Borden in July, 1920, and I think never challenged since, is that a retiring prime minister has no right whatsoever to proffer advice as to a successor unless he is asked, and that

## [Translation]

tempêtes émotives dans certaines parties du Canada, et notamment, si je ne m'abuse, dans la province dont je suis originaire.

En outre, j'aimerais poser des questions au sujet d'une ou deux petites choses. Aux termes de l'article 45.(1), il semble que le gouverneur général qui exercera les pouvoirs de la Reine, pourrait parfaitement nommer son propre successeur sans se référer du tout à Sa Majesté. C'est là une question qui mérite d'être examinée.

J'estime également qu'il y a un autre aspect qui risque de surprendre beaucoup certains lorsque je le leur signalerai, à savoir qu'il faudrait peut-être qu'existent des dispositions prévoyant la sécurité du mandat du gouverneur général. Peut-être prévoir qu'il ne puisse être démis de ses fonctions que par l'envoi d'une adresse des deux Chambres.

Je soulève cette question parce que je sais que pendant la crise australienne de 1975, au cours des discussions entre M. Whitlam et le gouverneur général, lorsqu'une allusion a été faite au renvoi de M. Whitlam, ce dernier déclara: «je vais vous limoger». Il a souvent été dit que si le gouverneur général d'Australie a démis si rapidement M. Whitlam de ses fonctions—décisions amplement justifiées; en fait, il ne disposait d'aucun autre recours logique—c'est parce qu'il craignait, faute de célérité, que ce soit M. Whitlam qui conseillerait à la Reine de le révoquer.

J'estime que c'est une situation malheureuse, et je suis enclin à penser que certaines dispositions devraient être prises à cet égard.

Troisièmement, il me semble que ce document ne contient rien au sujet de la nomination du Premier ministre. Dans les propositions gouvernementales de 1968, il y avait disposition spéciale, figurant à la page 66 du Livre blanc, selon laquelle le gouverneur général devrait ordinairement suivre les conseils du Conseil des ministres ou du Premier ministre, sauf en matière de nomination du Premier ministre ou en matière de refus de dissolution du Parlement.

Or, voilà que ceci disparaît. Nous n'avons rien de précis au sujet de la nomination d'un Premier ministre, et cela est sans doute important, parce qu'actuellement si le Premier ministre décède, *absit omen*, à Dieu ne plaise, si le Premier ministre décède le Conseil des ministres est immédiatement dissous. Il faut en constituer un nouveau, et c'est alors au gouverneur général qu'il revient de se renseigner auprès des membres responsables ou prééminents du parti au pouvoir, afin de voir qui est le mieux capable de former un nouveau gouvernement.

Je pense qu'il faudrait envisager cet aspect des choses, notamment parce qu'à l'alinéa a) de 53.(2), il semble exister une disposition permettant à un premier ministre défait, en fait exigeant d'un premier ministre défait de dire au gouverneur général si, d'après lui, il devrait être appelé à constituer un nouveau gouvernement, ou si quelqu'un d'autre devrait être appelé à constituer ce nouveau gouvernement.

Actuellement, la convention établie rigoureusement par Sir Robert Borden, en juillet 1920, et jamais contestée depuis, si je ne m'abuse, est qu'un premier ministre sortant n'a absolument pas le droit d'offrir des conseils quant à son successeur, à

## [Texte]

even then it need not be followed. And there is ample British precedent for this, this was the classic doctrine in England for many years.

Here you have something that seems to suggest that a defeated prime minister could go to the Governor General and say, well it is true I have been defeated, and it is true that you have refused me a dissolution, but I am obviously the person who should now give you the advice to call on me to form a new government. That does not seem to me to follow logically. I think that it is a restriction of the present power of the Governor General, that when he finds a Prime Minister resigning he has now the duty, under constitutional principle, to call on the Leader of the Opposition. If the Leader of the Opposition professes himself unable to form a government then the Governor General may very well look around and say that, after all, there is a third party of some size—supposing that there was—and he might try the leader of this third party since the Leader of the Opposition could not do it. Or he might call these people together and ask if is not there some possibility, especially if it is a new Parliament, of getting a coalition. But I do not think the initiative there should rest with the retiring Prime Minister. I think it should rest with the Governor General, as in fact it would in European republics with a parliamentary system, or a European monarchy like Holland or Belgium or a European republic like Italy.

• 1645

The last thing I want to say is in regard to that business which was raised, I think just now by Senator Flynn, about what would happen if Parliament died by efflux of time, on July 31, 1979, and it was not legally necessary to have an election before approximately May, 1980. What would happen if you had a Prime Minister who was foolish enough or crazy to put off an election month after month? Your only guarantee now is the reserve power of the Crown to at some point say, Prime Minister, this cannot go on, you have to have an election. That is what parliamentary government means: this cannot go on, this acting as if it did not matter whether or not Parliament was there.

Similarly, if a Prime Minister came out of an election without a clear majority and just decided that he was not going to bother needing Parliament for some considerable time, at a certain point, at present, the convention, I think it is safe to say, is that the Governor General has to say at some point—say after six, eight or ten months—that he cannot go on signing any more of these Governor General special warrants, that you have to advise him to summon Parliament, and if you do not, he will dismiss you and send for the Leader of Opposition who will advise this, and that public opinion would support this.

Well, now, the trouble here is that as far as I can see you have included an explicit statutory statement of the power of the Crown to refuse dissolution. So far so good. But by not

## [Traduction]

moins que cela lui soit demandé, et même là, ses conseils ne doivent pas forcément être suivis. Il existe de nombreux précédents britanniques à cet égard; c'est le principe arthodope en Angleterre depuis de nombreuses années.

Tel que proposé ici, un premier ministre défait pourrait aller voir le gouverneur général et lui dire: il est vrai que j'ai été défait, il est vrai que vous m'avez refusé la dissolution, mais je suis évidemment la personne qui devrait maintenant vous conseiller de faire appel à moi pour former un nouveau gouvernement. Cela ne me semble pas logique. Je pense que c'est restreindre le pouvoir actuel du gouverneur général lors de la démission d'un premier ministre, que de l'obliger, en vertu des principes constitutionnels, à faire appel au leader de l'opposition. Si le leader de l'opposition se révèle incapable de former un gouvernement, le gouverneur général peut très bien voir ailleurs et constater, qu'après tout, il existe un troisième parti d'une certaine importance, en supposant qu'il en est, et qu'il pourrait demander au leader de ce troisième parti de former un gouvernement, puisque le leader de l'opposition en est incapable. Il pourrait aussi convoquer toutes ces personnes et leur demander s'il n'est pas possible, surtout s'il s'agit d'une nouvelle législature, de former une coalition. Mais je ne pense pas que l'initiative à cet égard devrait revenir au premier ministre sortant. Je pense qu'elle devrait revenir au gouverneur général, comme cela se passe dans les républiques européennes disposant d'un système parlementaire, ou dans une monarchie européenne comme la Hollande ou la Belgique, ou encore dans une république européenne telle que l'Italie.

Ma dernière remarque a trait à la question que vient de soulever, sauf erreur, le sénateur Flynn, au sujet de ce qui se produirait si le mandat de la législature actuelle se terminait le 31 juillet 1979, et qu'il ne serait pas nécessaire, juridiquement, de procéder à l'élection avant même 1980. Que se produirait-il si nous avions un premier ministre assez inconscient ou assez fou pour retarder l'élection d'un mois à l'autre? Votre seule garantie actuelle et le droit réservé de la Couronne de déclarer, à un moment donné: Monsieur le premier ministre, cela ne peut pas continuer, vous devez procéder à une élection. C'est là ce que signifie le gouvernement parlementaire: cela ne peut pas se poursuivre, où l'on ne peut pas continuer à agir comme s'il importait peu que le Parlement existe.

De la même façon, si un premier ministre se retrouve, au lendemain d'une élection, sans une majorité bien établie, qu'il décide simplement de se passer d'un parlement pendant une période considérable, la convention actuelle veut, si je ne m'abuse, que le gouverneur général déclare à un moment donné, disons au bout de six ou dix mois, qu'il ne peut continuer de signer des ordonnances spéciales, que le premier ministre doit lui demander de convoquer le Parlement, et que s'il refuse de le faire, il le révoquera et enverra chercher le leader de l'opposition qui lui demandera de convoquer le Parlement, mesure que l'opinion publique approuverait sans doute.

Or, d'après moi, la difficulté qui se pose ici est que vous avez inclus une disposition explicite quant au pouvoir de la Couronne de refuser la dissolution. Jusque là, très bien. Mais en ne

[Text]

mentioning any other powers or reserve powers, and by leaving the thing in the air, you might be held to have excluded the other reserve powers, and there might be a variety of them; I could not attempt to give an exhaustive list. You might find this question brought before the courts because of that marvellous phrase back in clause 35 about conventions, customs and usages hallowed by the Constitution of Canada, which might be taken as putting these things into the justiciable category, a thing which on the whole most countries starting with new constitutions, of the parliamentary, responsible government type have been rather careful not to do.

**Mr. Lalonde:** Do I have equal time, Mr. Chairman?

**Senator Forsey:** I am sorry.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I think that after this long intervention and your comments we should adjourn and start tomorrow with Senator Smith.

**Mr. Lalonde:** You have raised several important points, Senator Forsey. I will try and cover them very quickly. Obviously, they will, I think, be more elaborately considered in the document which I hope we will be tabling as soon as it is ready and going into details of the points you have raised in particular.

I want to point out, as I said before, that as far as the role and functions of the Prime Minister are concerned, the intention is to clarify exactly the present situation. There are obviously rules, conventions . . .

**Senator Forsey:** That makes it justiciable, does it not?

**Mr. Lalonde:** We are also going to go into that in the paper that is being prepared. In clause 35, as you mentioned, and in clause 46, we have taken care to spell out, and first of all under clause 25, that the conventions, customs and usages hallowed by the Constitution shall continue. So those usages, in our view, should keep on in existence even under the new constitution. Under clause 46 we are saying that all the powers, authorities and functions vested in and exercisable by the Governor General in Canada, or by the Governor General individually, continue to be vested in and exercisable by the Governor General. Again we are stating that the Governor General keeps the powers and authority that existed before. It may be a question of drafting as to whether it is necessary to provide specifically for what you have mentioned, but certainly in our view the intention in the act is quite clearly spelled out.

• 1650

The idea that the Governor General could appoint his own successor has been looked at because you had raised this point before, and in our view it is not valid under the normal rules of construction of the statute and under the bill being presented at the present time. However, if after further consideration it is necessary to add a word to make it quite clear, then there is no problem about it; but certainly the intention and our

[Translation]

mentionnant aucun autre pouvoir ou droits réservés, et en laissant les choses dans le vague, vous risquez de laisser croire que vous avez exclus les autres droits réservés, et il y en a un bon nombre; je ne saurais essayer d'en fournir une liste exhaustive. Il se pourrait que cette question soit portée devant les tribunaux, à cause de cette merveilleuse formule figurant à l'article 35, au sujet des conventions, des coutumes et des usages constitutionnels au Canada; en effet, cela peut être interprété comme signifiant que ces conventions et coutumes relèvent de la justice, chose qu'en général la plupart des pays se dotant d'une nouvelle constitution visant à leur donner un gouvernement parlementaire responsable, prennent bien soin d'éviter.

**M. Lalonde:** Puis-je disposer d'autant de temps, monsieur le président?

**Le sénateur Forsey:** Pardon.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je pense qu'après cette longue intervention et après vos observations, nous devrions lever la séance et commencer demain matin par le sénateur Smith.

**M. Lalonde:** Vous avez soulevé plusieurs questions importantes, sénateur Forsey. Je vais essayer d'en parler très rapidement. Évidemment, elles feront l'objet d'examen plus approfondi dans le document que j'espère déposer aussitôt qu'il sera prêt, et qui portera, notamment, sur les détails des questions que vous avez soulevées.

J'aimerais souligner, comme je l'ai déjà dit, qu'en ce qui concerne le rôle et les fonctions du premier ministre, nous avons l'intention d'éclaircir parfaitement la situation actuelle. Il existe évidemment des règles, des conventions . . .

**Le sénateur Forsey:** C'est une manière de faire relever ces choses de la justice, vous ne trouvez pas?

**M. Lalonde:** Nous allons également traiter de cette question dans le document que nous préparons. À l'article 35, comme vous l'avez dit, et à l'article 46, nous avons pris bien soin de préciser, et ce, premièrement dans l'article 25, que les conventions, les coutumes et les usages constitutionnels continueront d'être respectés. Ces usages devraient donc, d'après nous, continuer d'exister, même dans la nouvelle Constitution. À l'article 46, nous disons que tout le pouvoir ou toute l'autorité dont jouit le gouverneur général au Canada, ou la personne du gouverneur général, continueront de lui être dévolus. Encore une fois, nous précisons que le gouverneur général garde le pouvoir et l'autorité dont il jouissait antérieurement. C'est peut-être une simple question de rédaction que de prévoir avec précisions les détails que vous avez mentionnés, mais nous trouvons certes que nos intentions sont clairement énoncées dans la loi.

La nomination, par le gouverneur général, de son propre successeur, a été examinée, parce que vous aviez soulevé cette question antérieurement; d'après nous, en vertu des règles énoncées dans le bill qui vous a été présenté, cela ne serait pas possible. Toutefois, s'il s'avérait nécessaire, après examen plus approfondi, d'ajouter une précision, cela ne pose aucun problème; mais notre intention est bien, et c'est ainsi que nous



## [Texte]

interpretation of the bill is that the Queen alone should perform this function as so advised. Again, if there is any doubt we will look at the section.

The question of changes. You made reference to the changes in the role of the Monarchy or the powers of the Monarchy. Clause 56 and Clause 43 state exactly, in our view, the current situation. The bill vests executive authority in the Governor General, which he holds on behalf of and in the name of the Queen. I refer you to a previous section that mentioned this quite specifically. Thus the executive authority that he holds, his own constitutional authority, is exercised as a representative of the Queen and in her name. For instance, the writs will continue to be issued in the name of the Queen, oaths of allegiance will continue to be to the Queen, government property will continue to be held in the name of the Queen.

As far as Clause 43 is concerned, I also refer you to the letters patent of 1947, which you know very well. These authorized the Governor General to exercise all powers and authorities belonging to the sovereign in respect of Canada. The papers we will prepare will go extensively into this particular matter.

So again, as I mentioned this morning, our intention and our objective is to present an accurate description of the present situation. At the present time in 1978, it is the Governor General who is the operative agent in Parliament. He assents to laws, he summons and prorogues Parliament; indeed, since his authority to do so derives from the BNA Act, the Queen, in the absence of a provision like Clause 48.(2), which we have put in this bill, is not able to perform any of these functions. That is our view.

**Senator Forsey:** Just a minute. The King assented to nine bills in person in 1939. I can give you the names of the bills.

**Mr. Lalonde:** Certain functions. As I said, certain functions.

**Senator Forsey:** Look up pages 525 and 526 in the Journals of the House of Commons for 1939.

**Mr. Lalonde:** As far as the naming of the bills is concerned, it is important to remember that, even in your own Province of Newfoundland, the bills are not in the name of the Queen. We have three provinces in Canada where the bills are not in the name of the Queen: Nova Scotia, Newfoundland and Prince Edward Island. I see Mr. Smith raising his ear there. In case he has forgotten, in Nova Scotia the bills begin "Be it enacted by the Governor and Assembly as follows". In Newfoundland it is "Be it enacted by the Lieutenant Governor and House of Assembly"—in the legislative session concerned—"as follows". In Prince Edward Island, "Be it enacted by the Lieutenant Governor and Legislative Assembly of the Province of Prince Edward Island as follows".

I do not think one should charge those particular provinces with being antimonarchist or anything of this sort.

**Senator Smith (Colchester):** Just in case the allegation that I may have forgotten is believed by anybody, I know it very well. While it has been the practice for a long time, it is not

## [Traduction]

interprétons le bill, de permettre uniquement à la Reine de s'acquitter de cette tâche, selon les conseils reçus. Encore une fois, s'il y a le moindre doute, nous examinerons cet article.

Passons aux changements. Vous avez parlé de la modification du rôle de la monarchie ou du pouvoir de la monarchie. Les articles 56 et 43 rendent fidèlement compte, d'après nous, de la situation actuelle. Le bill investit le gouverneur général du pouvoir exécutif qu'il détient au nom de la Reine. Je vous renvoie à un article antérieur qui précisait cela clairement. Ainsi, le gouverneur général exerce le pouvoir exécutif qu'il détient, son propre pouvoir constitutionnel, en sa qualité de représentant de la Reine, et en son nom. Par exemple, les brevets continueront d'être émis au nom de la Reine, le serment d'allégeance continuera d'être prêté à la Reine, la propriété du gouvernement continuera d'être déclarée au nom de la Reine.

En ce qui concerne l'article 43, je vous renvoie aux lettres patentes de 1947, que vous connaissez très bien. Elles autorisaient le gouverneur général à exercer tous les pouvoirs et droits du Souverain du Canada. Les documents que nous préparons traiteront de cette question de manière approfondie.

Donc, encore une fois, comme je l'ai dit ce matin, notre intention, notre but, est de présenter une description exacte de la situation actuelle. Aujourd'hui, en 1978, c'est le gouverneur général qui rend exécutoires les décisions du Parlement. Il donne son assentiment aux lois, il convoque le Parlement et déclare sa prorogation; en fait, étant donné que c'est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui lui accorde ce pouvoir, la Reine, en l'absence d'une disposition telle que celle du paragraphe 48.2 du bill, est incapable de s'acquitter d'une de ces fonctions. C'est du moins notre point de vue.

**Le sénateur Forsey:** Un instant. Le roi a consenti en personne à neuf projets de loi en 1939. Je peux vous fournir les noms de ces projets de loi.

**M. Lalonde:** Certaines fonctions. J'ai dit certaines fonctions.

**Le sénateur Forsey:** Consultez les pages 525 et 526 du Journal de la Chambre des communes de 1939.

**M. Lalonde:** Pour ce qui est du nom des bills, il est important de se souvenir que, même dans votre province, Terre-Neuve, les bills ne sont pas promulgués au nom de la Reine. Nous avons trois provinces au Canada où les bills ne sont pas promulgués au nom de la Reine: la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard. Je note que M. Smith m'écoute attentivement. Au cas où il l'a oublié, en Nouvelle-Écosse, les bills commencent par la formule "le gouverneur et l'assemblée décrètent ce qui suit". A Terre-Neuve, la formule est "le lieutenant gouverneur et l'assemblée législative de telle et telle session décrètent ce qui suit". Dans l'Île-du-Prince-Édouard, la formule est "le lieutenant gouverneur et l'assemblée législative de la province de l'Île-du-Prince-Édouard décrètent ce qui suit".

Je ne pense pas que l'on puisse accuser l'une de ces provinces d'être antimonarchiste ou quoi que ce soit du genre.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Simplement au cas où quelqu'un croirait vraiment que j'ai oublié, j'aimerais préciser que je le sais parfaitement. Bien que cette pratique existe

[Text]

now the subject of a practice combined with a number of other legislative changes that have the same effect.

**Mr. Lalonde:** Again, my statement of this morning holds quite clearly that what we are trying to give here is an accurate description of the present situation.

**Senator Forsey:** What about the formula of assent? How will assent be pronounced in the Upper Chamber?

• 1655

**Mr. Lalonde:** I said yesterday, Senator, this question of assent would be looked at very carefully again.

**Senator Forsey:** Oh, I am sorry, I happened to be out . . .

**Mr. Lalonde:** You have raised a valid point, and we are interested in seeing how this can be worked out.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci monsieur le ministre. Le comité est ajourné.

[Translation]

depuis longtemps, elle est maintenant liée à d'autres modifications législatives qui ont le même effet.

**M. Lalonde:** Je répète ce que j'ai dit ce matin; ce que nous essayons de faire, c'est de fournir une description exacte de la situation actuelle.

**Le sénateur Forsey:** Et que faites-vous de la formule d'assentiment? Comment la Chambre Haute formule-t-elle son assentiment?

**M. Lalonde:** J'ai dit hier, sénateur, que la question de l'assentiment serait examinée très soigneusement de nouveau.

**Le sénateur Forsey:** Ah, pardon, j'ai dû m'absenter . . .

**M. Lalonde:** Vous avez soulevé une question valable, et nous nous occupons de voir comment elle peut être résolue.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you, Mr. Minister. The Committee is adjourned.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister of Justice.

M. B. L. Strayer, sous-ministre adjoint de la Justice.



SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Thursday, August 17, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le jeudi 17 août 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

# Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

# Constitution du Canada

APPEARING:

The Honourable Marc Lalonde,  
Minister of State for  
Federal-Provincial Relations.

COMPARAÎT:

L'honorable Marc Lalonde,  
Ministre d'État chargé  
des Relations fédérales-provinciales.

WITNESS:

(See back cover)

Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Grosart
Buckwold	Hicks
Flynn	Lafond
Forsey	

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Beatty	Collenette
Blaker	Dawson
Breau	Gauthier
Broadbent	(Ottawa-Vanier)
Bussières	Gauthier
Caccia	(Roberval)

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Lang	Roblin
Langlois	Smith ( <i>Colchester</i> )
McIlraith	van Roggen—(15)
Neiman	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Goodale	Lawrence
Guay	Lee
Hnatyshyn	MacDonald (Miss)
Howie	( <i>Kingston and the Islands</i> )
La Salle	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Thursday, August 17, 1978:

Mr. Collenette replaced Mr. Blaker;

Mr. Blaker replaced Mr. Lachance.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le jeudi 17 ao t 1978:

M. Collenette remplace M. Blaker;

M. Blaker remplace M. Lachance.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, AUGUST 17, 1978

(6)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:40 o'clock a.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Buckwold, Flynn, Forsey, Hicks, Lafond, Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*) and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beau-bien, Denis and Fournier (*de Lanaudière*).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Blaker, Breau, Broadbent, Bussièrès, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Island*), Messrs. MacGuigan and Whittaker.

*Other Members present:* Messrs. Lachance and Richardson.

*Appearing:* The Honourable Marc Lalonde, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

*Witness:* Mr. R. G. Robertson, Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

The Minister with the assistance of the witness answered questions.

On motion of Mr. Caccia, it was agreed,—That the Committee authorize the reimbursement of reasonable travelling and living expenses to witnesses called before the Committee to give evidence concerning its Orders of Reference.

At 11:38 o'clock a.m. the sitting recessed.

At 11:53 o'clock a.m. the sitting resumed.

At 1:20 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, August 22, 1978 at 2:00 o'clock p.m.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 AOÛT 1978

(6)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Buckwold, Flynn, Forsey, Hicks, Lafond, Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*) et van Roggen.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beau-bien, Denis et Fournier (*de Lanaudière*).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Blaker, Breau, Broadbent, Bussièrès, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les îles*), MM. MacGuigan et Whittaker.

*Autres députés présents:* MM. Lachance et Richardson.

*Compareait:* L'honorable Marc Lalonde, ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales.

*Témoin:* M. R. G. Robertson, secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1*).

Le ministre répond aux questions avec l'aide du témoin.

Sur motion de M. Caccia, il est convenu,—Que le Comité autorise le remboursement des frais raisonnables de déplacement et d'hébergement des personnes invitées à comparaître devant le Comité pour témoigner sur des questions figurant à l'ordre de renvoi du Comité.

Le Comité suspend ses travaux à 11 h 38.

Le Comité reprend ses travaux à 11 h 53.

A 13 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 22 août 1978 à 9 h 30.

*Le cogreffier du Comité*

Patrick Savoie

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, August 17, 1978

• 0943

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Since this morning's session will be a long one, until 1.30 p.m., as was decided the other day, I propose that we should take a break at 11.30 a.m. for about 10 minutes. Is this agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I have a long list. The first three are Senator Smith, Senator van Roggen and Miss MacDonald.

Senator Smith.

**Senator Smith:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to begin by asking the Minister a question which I derive is out of something he said yesterday about the Australian Constitution, and in particular, I think he referred to a statute, which if I caught it right is called the Royal Powers Act. Since I have not had an opportunity to read that act myself, would he be kind enough to tell us really just what portion of it he had in mind when he answered the question yesterday.

**Hon. Marc Lalonde (Minister of State for Federal-Provincial Relations):** I do not have the full Royal Powers Act here. I could table the act, if you wish—it is a two-section act, it is a one-page act. They do not follow the Canadian tradition of long legislation.

**Senator Smith:** Perhaps it could be tabled.

• 0945

**Mr. Lalonde:** I could table it. Essentially it says that any time when the Queen is personally present in Australia any power under an act exercisable by the Governor General may be exercised by the Queen, and it goes on. The second section says that:

(2) the Governor-General has the same powers with respect to an act done, or an instrument made, granted or issued, by the Queen by virtue of this section as the Governor-General has with respect to an act done or an instrument made granted or issued by the Governor-General himself.

and

(3) Nothing in this section affects or prevents the exercise of any power under an Act by the Governor-General.

**Senator Smith:** I believe also there is a statutory constitution, I am not sure what the title of the statute is in Australia, which also sets out the power of the Queen, the Governor-General, and so on.

**Mr. Lalonde:** Yes, the act, I believe, is called simply *The Constitution of Australia* and it dates back to 1900 and obviously it describes the situation as it was in 1900 in Australia.

What was your question?

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 17 août 1978

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Puisque la séance de ce matin sera longue, qu'elle se poursuivra jusqu'à 13 h 30, comme nous l'avons décidé l'autre jour, je proposerais que nous fassions une pause d'environ 10 minutes à 11 h 30. Est-ce convenu?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Ma liste est longue. Les trois premiers noms sont ceux du sénateur Smith, du sénateur van Roggen et de M<sup>lle</sup> MacDonald.

Sénateur Smith.

**Le sénateur Smith:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais commencer par poser une question au ministre quant à quelque chose qu'il a dit hier au sujet de la Constitution de l'Australie et plus particulièrement, d'une loi qui s'appelle, si j'ai bien compris, la "Royal Powers Act" (Loi sur les pouvoirs royaux). Parce que je n'ai pas eu moi-même l'occasion de lire cette loi, je me demande s'il aurait la bonté de nous dire à quelle partie de cette loi il songeait lorsqu'il a répondu à la question hier.

**L'hon. Marc Lalonde (ministre d'État, chargé des relations fédérales-provinciales):** Je n'ai pas le texte intégral de cette loi ici. Je pourrais déposer la loi, si vous le désirez... c'est une loi en deux parties, c'est une loi d'une page. Les Australiens ne suivent pas la tradition canadienne de longs textes législatifs.

**Le sénateur Smith:** Peut-être pourriez-vous la déposer.

**M. Lalonde:** Je pourrais la déposer. En gros, la loi stipule que lorsque Sa Majesté la Reine se trouve elle-même en Australie, tout pouvoir que la loi accorde au gouverneur général peut être exercé par elle, mais ce n'est pas tout. Le deuxième article stipule que:

(2) Le gouverneur général détient les mêmes pouvoirs à l'égard d'une loi promulguée ou d'un décret formulé, accordé ou émis par Sa Majesté la Reine en vertu du présent article que celui qu'il détient à l'égard d'une loi promulguée ou d'un décret formulé, accordé ou émis par le gouverneur général lui-même.

et

(3) Aucune disposition du présent article ne touche ni empêche l'exercice par le gouverneur général de tout pouvoir prévu aux termes d'une loi.

**Le sénateur Smith:** Je crois qu'il existe également une constitution officielle mais je ne sais qu'elle est le titre de cette loi en Australie. Elle définit également les pouvoirs de Sa Majesté la Reine, du gouverneur général etc...

**M. Lalonde:** Oui, cette loi s'appelle tout simplement je crois "Constitution of Australia" (la Constitution de l'Australie) et remonte à 1900. Évidemment, elle tient compte de la situation qui prévalait en Australie en 1900.

Quelle était votre question?

## [Texte]

**Senator Smith:** Is that still in effect now, that statute?

**Mr. Lalonde:** Yes, like the British North America Act is in Canada, subject to whatever amendments have taken place over the years and evolution in the constitutional conventions.

**Senator Smith:** I suppose fairly early in the Constitution Act it would deal with the position of the Queen and the Governor-General.

**Mr. Lalonde:** Yes.

**Senator Smith:** Could you tell us what it says there?

**Mr. Lalonde:** Yes, I think you have a copy yourself before you, although I can also table it if you wish, but it says:

The legislative power of the Commonwealth shall be vested in a federal parliament which shall consist of the Queen, a Senate and the House of Representatives which is hereinafter called the Parliament of the Commonwealth.

As I said, this is the act of 1900 and it is somewhat similar to the British North America Act of 1867.

**Senator Smith:** And still in force so far as you are aware?

**Mr. Lalonde:** Oh, sure, like the British North America Act is in force in Canada.

**Senator Forsey:** Read Section 2.

**Mr. Lalonde:** I offered to table the whole act, Senator, so...

**An hon. Member:** Well share it with all of us, read the section.

**Senator Smith:** Well Section 2, you are quite right, I have a copy and now that I am assured that it is still in effect I am perfectly happy to read it myself. Section 2 says:

A Governor General appointed by the Queen shall be Her Majesty's representative in the Commonwealth and shall have and may exercise in the Commonwealth during the Queen's pleasure, but subject to this Constitution, such powers and functions of the Queen as Her Majesty may be pleased to assign to him.

That seems to be somewhat different from the provisions which are set out in Bill C-60 with reference to the Governor General and the Queen.

**Mr. Lalonde:** The provisions as set out in the Australian Constitution of 1900 are similar to the provisions contained in the British North America Act of 1867. Section 17 of the British North America Act says:

17. There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.

So those two acts are quite similar and they represent the situation at the time when they were adopted by the British Parliament.

As far as the present text that you have before yourself, as I have stated repeatedly, it is an attempt at representing what is the current Constitution, what is the situation at the present

## [Traduction]

**Le sénateur Smith:** Est-elle toujours en vigueur, cette loi?

**M. Lalonde:** Oui, tout comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique au Canada, sous réserve des amendements qui ont pu être adoptés au cours des ans et de l'évolution des conventions constitutionnelles.

**Le sénateur Smith:** Je suppose qu'au début de la loi constitutionnelle il est question du statut de Sa Majesté la Reine et du gouverneur général.

**M. Lalonde:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Pouvez-vous nous dire ce qu'on y dit?

**M. Lalonde:** Oui, je crois d'ailleurs que vous en avez un exemplaire devant vous bien que je puisse en déposer copie si vous le désirez; on y dit:

Le pouvoir législatif du Commonwealth sera imparti à un parlement fédéral composé de Sa Majesté la Reine, d'un Sénat et d'une Chambre de représentants appelé ci-après le Parlement du Commonwealth.

Comme je l'ai dit, il s'agit là de la loi de 1900 qui ressemble assez à l'acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

**Le sénateur Smith:** Est-elle toujours en vigueur à votre connaissance?

**M. Lalonde:** Certainement, tout comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est en vigueur au Canada.

**Le sénateur Forsey:** Lisez l'article 2.

**M. Lalonde:** J'ai offert de déposer toute la loi, monsieur le sénateur, et donc...

**Une voix:** Eh bien, partagez-en la teneur avec nous; lisez l'article.

**Le sénateur Smith:** L'article 2, vous avez parfaitement raison, j'en ai un exemplaire; et maintenant que vous me dites que cette loi est toujours en vigueur, je suis tout à fait disposé à la lire moi-même. L'article 2 se lit comme suit:

Un gouverneur général nommé par Sa Majesté la Reine sera son représentant auprès du Commonwealth selon le bon plaisir de Sa Majesté et sous réserve de la présente constitution, détiendra et pourra exercer au sein du Commonwealth les pouvoirs et fonctions que la Reine voudra bien lui confier.

Ce qui me semble quelque peu différent des dispositions qui se trouvent dans le Bill C-60 à l'égard du gouverneur général et de la Reine.

**M. Lalonde:** Les dispositions telles qu'on les trouve dans la Constitution australienne de 1900 sont semblables aux dispositions contenues dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. En effet, l'article 17 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule:

17. Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une Chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes.

Ainsi ces deux lois sont assez semblables et illustrent bien la situation qui existait à l'époque à laquelle le Parlement britannique les a adoptées.

Pour ce qui est du texte que vous avez devant vous, comme je l'ai souvent dit, il s'agit là d'une tentative de montrer ce qu'est la constitution actuelle, la situation qui prévaut actuelle-

*[Text]*

time in Canada. It tries to put in a codified form both what has been transferred to the Governor General by letters patent, or the powers that have been given to the Governor General under the Governor General's Act. But once more, there is no change in the current role of the monarchy or the role of the Governor General in relation to the present Constitution of Canada. We are not attempting to reproduce the situation as it was in 1867; we are trying to codify. I think we all agree that what we should do is not go back but try to represent what is the current situation in Canada today.

**Senator Smith:** Yes, I understand. You have said that before and I do not quarrel with your feeling that that is so, I did that before. I do not necessarily accept, however, the accuracy of the advice upon which you people have founded, that is the point I want to make there.

**Mr. Lalonde:** Right.

Well as I said yesterday, if we all agree that what we should try to do is represent the current situation in Canada, then it is a matter of working it out and examining carefully to make sure that this is the case and that no change is taking place.

• 0950

**Senator Smith:** Well just to make sure that I am not misled by this Constitution of Australia Act, I want to refer again to it, if I may, and just recall that when you last mentioned it a few moments ago you said it represented the situation as it was in Australia in 1900. I asked if it was still in force as of today, and I thought you replied that so far as you knew it was.

**Mr. Lalonde:** Sure.

**Senator Smith:** Yes, and in these same terms which you and I have read out.

**Mr. Lalonde:** Just as the BNA Act is in force today, but it does not obviously take into account the necessary evolution that has taken either in Australia or in Canada since 1900 in the first case, or 1867 in the other case.

**Senator Smith:** Yes, I understand.

There is a document called "Highlights of the Constitutional Amendment Bill 1978" which bears the words on the front of it: Office of the Prime Minister and which was issued with the bill itself when the bill was first tabled in the House and which was later distributed. On the third page of that document under the Office of Governor General there appears the following:

The Governor General would exercise prerogatives, functions and authority in his own right, as Canadian head of state.

I draw particular attention to those words  
"as Canadian head of state."

*[Translation]*

ment au Canada. On tente de présenter de façon codifiée les pouvoirs que des lettres patentes ont transférés au gouverneur général ou les pouvoirs qui ont été accordés au gouverneur général en vertu de la Loi sur le gouverneur général. Donc, encore une fois, il n'y a aucune modification du rôle présent de la monarchie ni du rôle du gouverneur général tel qu'il est formulé dans la constitution actuelle du Canada. Nous ne tentons pas de reproduire la situation qui existait en 1867; nous tentons de codifier. Je crois que nous admettons tous que nous ne devons pas retourner en arrière mais plutôt tenter de tenir compte de la situation actuelle au Canada.

**Le sénateur Smith:** Oui, je comprends. Vous l'avez déjà dit et je ne m'oppose pas à ce que vous voyiez les choses de cette façon; je vous ai déjà dit ce que j'en pensais. Je n'accepte pas nécessairement cependant la justesse du conseil sur lequel vos collaborateurs se sont fondés. C'est là ce que je tentais de faire valoir.

**M. Lalonde:** Très bien.

Comme je l'ai dit hier, si nous sommes tous d'accord pour dire que nous devrions tenter de traduire dans le texte la situation actuelle au Canada, alors il s'agit simplement de mettre au point les détails, d'examiner le tout avec soin pour nous assurer que c'est bien le cas et qu'aucun changement n'a lieu.

**Le sénateur Smith:** Pour bien m'assurer que je ne me laisse pas induire en erreur par la loi sur la Constitution de l'Australie, j'aimerais en reparler, si vous le permettez, pour simplement rappeler que lorsque vous en avez parlé il y a quelques instants, vous avez dit que cette loi tenait compte de la situation qui prévalait en Australie en 1900. J'ai demandé si la loi était toujours en vigueur aujourd'hui et je crois que vous m'avez répondu, qu'à votre connaissance, elle l'était.

**M. Lalonde:** Exactement.

**Le sénateur Smith:** Oui, et rédigée dans les termes que vous et moi venons de lire.

**M. Lalonde:** Tout comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est en vigueur aujourd'hui, mais sans tenir compte évidemment de l'évolution nécessaire qui a eu lieu en Australie ou au Canada depuis 1900 dans le premier cas et depuis 1867 dans l'autre cas.

**Le sénateur Smith:** Oui, je comprends.

Il a un document intitulé «Sommaire du projet de loi sur la réforme constitutionnelle 1978» qui porte en frontispice: Cabinet du premier ministre, qui a été publié en même temps que le projet de loi lui-même lors du premier dépôt de celui-ci à la Chambre et ensuite distribué. A la quatrième page de ce document sous le titre «la charge du gouverneur général», on trouve ce qui suit:

Le gouverneur général aurait des prérogatives, fonctions et pouvoirs qui lui seraient propres et qu'il exercerait à titre de chef d'Etat canadien.

J'attire tout particulièrement votre attention sur l'expression:

«A titre de chef d'Etat canadien».



## [Texte]

I am aware because of information given to us in another place that this was considered an error that a statement of some kind correcting it was issued I think the same day or within a very short time and I have not had the privilege of seeing it yet but I presume it is a simple correction. But one thing strikes me and strikes me very forcibly about this, it is a document which must have been compiled by someone who has the confidence of the Prime Minister's office, of yourself, of the draftsmen of this bill, because a document as important as this would not have been entrusted to authors to the office of someone who did not have such confidence and who was not considered to be fully aware of the intent of the bill. It therefore seems to me pretty clear that those of us who believe that there is in fact some change in relation to the Governor General and the Canadian head of state which would be brought about by the provisions of this bill share the impression of that person who had the confidence of those who are responsible for getting this document out. Because it would be impossible for anyone to inadvertently make such a very serious error as this, that is to say, that under the bill the Governor General would be the Canadian head of state. Therefore I put forward to you for consideration that perhaps there is, after all, some content in the bill which lends itself very readily to the interpretation which many people have put upon it, namely, that it does make such a change and a very marked one.

**Mr. Lalonde:** Well very simply, Senator Smith, you acknowledged yourself that a statement was issued within hours of the public issuance of this document noticing that this was a mistake that had been made in the highlights of the summary. What is important is the bill itself and the explanatory notes around it, and the government has made a quite clear statement in that respect. The Queen herself has declared she is satisfied that the proposals do not alter the essential relationship of the Crown to Canada. I will only say that it had been cleared and clarified immediately and it was said that it was a mistake. For a man who was Premier of Nova Scotia for many years I think you know how things proceed when you are working under some urgency and quite often mistakes are made and here was a mistake that was clearly made.

• 0955

**Senator Smith:** But all that does not really deal with the point I am trying to make. I am saying let us assume that it is a mistake; let us assume your views that no changes will in fact be made by the statute; nevertheless, if a person entrusted with this compilation could have such a belief, then that seems to indicate pretty clearly that there must be some content in the bill which needs review if it is to be confined to doing what you believe it does, namely, just set forth things as they are because certainly at the moment the Governor General is not the head of state.

**Mr. Lalonde:** Well, again, quite clearly it shows that the one who drafted these highlights was no constitutional expert or misread the bill. As I said, if there is any doubt as to that aspect, we should correct it in the bill itself.

**Senator Smith:** That is the point I am making.

## [Traduction]

Je sais, parce qu'on nous l'a dit ailleurs, qu'on a jugé qu'il s'agissait d'une erreur et qu'une correction a été publiée, je crois le jour même, ou très peu de temps après et bien que je n'ai toujours pas eu le privilège de l'avoir, je présume qu'il s'agit d'une simple correction. Une chose qui me frappe et qui me frappe énormément dans cette affaire c'est que le document en question a dû être préparé par quelqu'un qui avait la confiance du cabinet du premier ministre, de vous-même, des rédacteurs du projet de loi, puisqu'un document aussi important n'aurait pas été confié à des rédacteurs du bureau de quelqu'un qui ne jouissait pas d'une telle confiance, qu'on jugeait ne pas être parfaitement au courant des intentions du projet de loi. Il me semble donc assez clair que ceux parmi nous qui croient que les dispositions du présent projet de loi modifient en fait le rôle du gouverneur général et du chef d'Etat canadien partagent l'impression que cette personne avait la confiance des responsables de la publication de ce document. En effet, il serait impossible à quiconque de commettre par inadvertance une erreur aussi grave et de dire qu'en vertu du projet de loi le gouverneur général deviendrait le chef d'Etat canadien. Par conséquent, je vous demande de réfléchir au fait qu'après tout, certaines parties du projet de loi se prêtent très facilement à une interprétation que nombre de personnes lui ont déjà donnée, à savoir qu'il y figure un tel changement, un changement très prononcé.

**M. Lalonde:** Très simplement, sénateur Smith, vous reconnaissez vous-même qu'une déclaration a été publiée dans les quelques heures suivant la publication du document, pour relever le fait qu'il y avait erreur dans le sommaire. Ce qui est important c'est le projet de loi même et les notes explicatives qui s'y trouvent et dans ce cas précis le gouvernement s'est prononcé très clairement. Sa Majesté la reine elle-même a déclaré qu'elle était persuadée que les propositions ne modifiaient pas l'essentiel des relations qui existent entre la Couronne et le Canada. Cette erreur a donc été corrigée immédiatement. Etant donné que vous avez été premier ministre de la Nouvelle-Ecosse pendant bien des années, vous savez ce qui se passe dans les situations d'urgence et qu'on commet assez souvent des erreurs comme c'est le cas ici.

**Le sénateur Smith:** Mais vous ne répondez pas vraiment à ma question. Supposons qu'il s'agisse d'une erreur, qu'aucun changement ne sera apporté par la loi. Néanmoins, si la personne chargée de cette tâche a pu commettre cette erreur d'interprétation, il faut certainement apporter une révision au bill pour qu'il traduise la réalité, car pour l'instant le Gouverneur général n'est certainement pas le chef d'Etat.

**M. Lalonde:** Il est évident que le rédacteur de ce sommaire n'était pas un expert de la constitution ou qu'il a mal compris le bill. Comme je l'ai dit, si des doutes demeurent à cet égard, nous devrions corriger le bill lui-même.

**Le sénateur Smith:** C'est ce que je disais.

[Text]

**Mr. Lalonde:** Then, we are agreed.

**Senator Smith:** We are agreed it should be reviewed if there is such content in it.

You remember that yesterday of course I referred you to similar statements on page 16 of the bill itself, where among other things there is the explanation that the effect of the bill would be to constitute the Governor General with full status in his own right rather than merely in the capacity of a representative of the Sovereign. The section would modify Section 9:

... that the executive government is not carried on by the Sovereign but is carried on by the Governor General who acts in the Sovereign's name but on his or her own constitutional authority.

Reading the various explanations which I have mentioned and reading the clauses of the bill dealing with this matter, I do submit to you that it does need very careful review from the drafting point of view at least.

Since, Mr. Chairman, the Minister referred to Nova Scotia again today, and did last night just before we adjourned, as using the phrase, "be it enacted by the Governor and Assembly", and so and so, as the preface to a bill, I just want to remind you that that phrase or one like it has been in use in Nova Scotia for 200 years. For instance, I just checked 1864 and the phrase was, "... be it enacted by the Governor in Council and Assembly as follows" and, "hereafter Confederation be it enacted by the Governor and Assembly as follows." That is the phrase used today, so I do not really see any significance to that.

**Mr. Lalonde:** I am convinced that this does not mean make the Queen less the Queen in Nova Scotia because of that.

**Senator Smith:** No.

**Mr. Lalonde:** She is still the Monarch for Nova Scotia as anywhere else.

**Senator Smith:** Of course, but the point I was making in this connection was that there are five or six places—and I referred you to them yesterday by sections—in which similar changes are made and the one amending enacting phrase as set out in the Interpretation Act is just one of five or six or more, which follows a pattern and certainly lends itself to a completion and extension of what seems to be the pattern of phraseology in the bill.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I want to warn Senator Smith that he has already expended his time.

**Senator Smith:** In that case, Mr. Chairman, I will gladly desist and extend my apologies to anyone who has suffered by my excess use of time.

**Mr. Hnatyshyn:** Put his name down for another round.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, yesterday a number of interveners were making statements rather than asking questions. I confined myself to two or three questions. I think today what I have to

[Translation]

**M. Lalonde:** Nous sommes d'accord.

**Le sénateur Smith:** Nous convenons que le bill devrait être révisé s'il peut donner lieu à une telle interprétation.

Hier, je vous ai fait remarquer certains passages de la page 16 du bill lui-même où l'on explique entre autres choses que le bill aurait pour effet de doter le Canada d'un Gouverneur général à part entière qui exerce ses pouvoirs en son nom plutôt que simplement à titre de représentant du souverain. Cet article viendrait modifier l'article 9:

... le pouvoir exécutif n'est pas exercé par le souverain, mais par le Gouverneur général qui agit au nom du souverain dans le cadre de ses pouvoirs constitutionnels.

Après avoir lu les notes explicatives que j'ai mentionnées et les articles du bill en question, j'estime qu'il faut réviser attentivement le bill, du moins pour ce qui est de la rédaction.

Le ministre a mentionné encore une fois aujourd'hui, comme il l'avait fait hier avant que nous n'ajournions, qu'en Nouvelle-Ecosse on se sert de l'expression «le gouverneur et l'Assemblée décrètent» etc., en préambule d'un bill. Je tiens seulement à lui rappeler que cette expression ou une expression similaire est utilisée depuis 200 ans en Nouvelle-Ecosse. Je viens de vérifier une loi de 1864 où l'on utilisait la phrase suivante: «... le gouverneur en conseil et l'Assemblée décrètent» et «... ci-après la Confédération, le gouverneur et l'Assemblée décrètent ce qui suit». On utilise toujours cette expression, je n'y attache vraiment aucune importance.

**M. Lalonde:** Je suis convaincu que cela ne veut pas dire que la Reine est pour cela moins reine en Nouvelle-Ecosse.

**Le sénateur Smith:** Non.

**M. Lalonde:** Elle demeure le monarque de la Nouvelle-Ecosse comme partout ailleurs.

**Le sénateur Smith:** Evidemment, mais je disais à cet égard que des changements semblables avaient été apportés à 5 ou 6 endroits, je vous ai donné le numéro des articles hier. La formule du décret d'amendement prévue dans la Loi d'interprétation est une formule parmi cinq ou six autres énoncée dans un certain style. Il serait certainement possible de compléter ainsi le style du bill.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je dois avertir le sénateur Smith qu'il a déjà dépassé le temps qui lui est accordé.

**Le sénateur Smith:** Dans ce cas, monsieur le président, je m'empresse de laisser la parole aux autres et je regrette d'avoir pris tant de temps.

**M. Hnatyshyn:** Inscrivez son nom au deuxième tour.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** Merci monsieur le président.

Monsieur le président, hier un certain nombre de membres ont fait des déclarations plutôt que poser des questions. Je m'en tiens donc à deux ou trois questions. Il s'agit en fait plus



## [Texte]

say may be more of a statement but it will certainly if there is time elicit some answers.

• 1000

Mr. Lalonde, it has been stated—at least when I was a young man it was a common expression—that there is a double standard of political morality in Canada between the nature of legislation at the federal level and the provincial levels. I will not take the time now to give you endless examples in every province in Canada under governments of almost every political stripe, of legislation, which, in my judgment at least and that of most other people, is clear defecation against peoples' human rights and property rights, with no check on it, because they have no second Chambers.

The Fathers of Confederation deliberately put the power of federal disallowance in the BNA Act for that purpose in my judgment and in the judgment of other constitutional experts, of which I am not one, and the federal government has chosen in recent years—I do not mean just your government, but for the last 30 or 40 years—not to exercise its responsibility which it has in the power of disallowance, as a result of which, small minorities of one, two and even larger than small minorities, have been seriously affected by provincial legislation, and the only answer they get is, oh, correct it at the next election. Of course, a minority of one or a minority of a half of dozen or a few hundred even, cannot usually effectively regress their grievance in a provincial election, and so they are left to swing.

I suggest to you that surely you, as a lawyer, and I am sure a few others, would define democracy, much as the rule of the majority is an inherent part of democracy, as being only the rule of the majority. If so, 49 per cent or 51 per cent of the population could easily order that the other 49 per cent be beheaded, and that would be a purely democratic act. You say, oh, that is ridiculous, but, what about when 49 per cent, 51 per cent or somebody's controlling a government maybe with only 40 per cent of the popular vote passes legislation beheading one person or depriving only one person of his property? You need, coupled with the rule of the majority in a democracy, to have a democracy—I am sure you would agree as a lawyer—a rule of law, and you need sufficient entrenched rights that you can protect the minorities, and I include minorities of one, and up to minorities as large as the very Francophone minorities that we are so concerned about in Canada at this particular time.

The history of our Parliamentary development in the last several hundred years shows that Parliament was formed to wrest ultimate, total power away from the King, which it did in a long and agonizing process, only in recent years to lose a great deal of it, much too much in my opinion, to the executive. This particular bill does not address itself to that at all. I would go so far as to suggest to you that lowly as the powers of back-benchers in the House of Commons have become, particularly if you subtract the Question Period and the Cabinet away from the House of Commons, this bill by giving, in one sense, at least, more visible impact to the Senate, although no

## [Traduction]

ou moins d'une déclaration mais qui pourra certainement donner lieu à des réponses.

Monsieur Lalonde, étant jeune, j'ai souvent entendu dire qu'il existait au Canada une double norme de moralité politique quant à la nature des lois du gouvernement fédéral et celles des gouvernements provinciaux. J'éviterai pour l'instant de vous donner une multitude d'exemples, dans chaque province du Canada par des gouvernements de toute allégeance politique, de lois qui, à mon avis du moins et de l'avis d'autres personnes, sont une violation évidente des droits de la personne, mais qui ne peuvent être révisées à cause de l'absence d'une deuxième Chambre.

A mon avis et de l'avis d'autres experts constitutionnels, c'est pour cette raison que les pères de la Confédération ont délibérément conféré un pouvoir de désaveu au gouvernement fédéral dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral, pas seulement le vôtre, mais au cours des 30 ou 40 dernières années, a choisi de ne pas exercer sa responsabilité en ayant recours au désaveu. Par conséquent, les droits de petites minorités et d'autres plus importantes ont été gravement enfreints par des lois provinciales. Quand elles s'en plaignent, on leur répond simplement de corriger la situation à la prochaine élection. Bien entendu, une minorité qui compte une demi-douzaine de membres ou même une centaine ne peut vraiment faire valoir ses griefs lors d'une élection provinciale et on les abandonne à leur sort.

En tant qu'avocat, comme d'autres certainement, vous défiriez la démocratie comme étant la règle de la majorité, si tant est que celle-ci soit inhérente à la démocratie. Selon ce principe, il serait tout à fait démocratique que 51 p. 100 de la population ordonne la décapitation de l'autre 49 p. 100. Cela vous paraît ridicule, mais qu'en est-il si 51 p. 100 de la population ou un gouvernement élu avec seulement 40 p. 100 du vote populaire adopte une loi en vue de décapiter une personne ou de priver seulement une personne de ses biens? Pour que la société soit vraiment démocratique, il faut que cette règle de la majorité, vous êtes certainement d'accord en tant qu'avocat, soit accompagnée d'une règle de droit. Il faut aussi intégrer à la Constitution des droits pour protéger les minorités, et j'inclus là-dedans les minorités d'une personne jusqu'aux minorités aussi importantes que les minorités francophones dont le sort nous préoccupe tant au Canada à l'heure actuelle.

L'évolution de notre système parlementaire au cours des derniers siècles montre que le Parlement a été formé pour retirer au Roi tous ses pouvoirs, ce qu'il a laborieusement et péniblement réussi à faire, pour maintenant en perdre une grande partie au profit du pouvoir exécutif. Ce projet de loi ne s'adresse aucunement à ce problème. Je dirais même que quelque soit le peu d'importance accordée aux députés ordinaires à la Chambre des communes, surtout si on supprime la possibilité de poser des questions aux membres du Cabinet, en donnant une plus grande importance au Sénat, bien qu'aucun pouvoir, le projet de loi réduira encore plus le rôle du député



## [Text]

more power, it takes a great deal of power away, will further downgrade the role of the back-bencher in the House of Commons and it does not seem that the government has addressed its mind in the slightest to elevating the role of Parliament in so far as this bill is concerned. In fact, I would suggest it goes the other way, and even exacerbates the present problem of too much power being in the executive.

**An hon. Member:** Hear, hear!

**Senator van Roggen:** I think the very terms of reference of this Committee, which, I am told, since my remarks to you yesterday, the provision not granting this Committee powers to employ its own expert staff, was not an oversight, but was deliberate, and that can only express to me a further contempt of a Parliamentary body by this executive. You say, oh well you can go and get an opinion from the Department of Justice. Well, I am sorry, sir, I do not give any more credence to opinions of the Department of Justice than I give to opinions of myself or any other lawyer. They have a client in the government, they serve it very well, and that is fine, that is their job. I can only give you an example before a Senate Committee, not more than two months ago, when a bill that passed the House of Commons, drafted by Justice, defended by Justice officers for two days before the Committee, provided that a judge could grant a bond—not for personal liberty, but for the release of a ship—in the amount acceptable to the Minister. Now I would ask any lawyer in this room to address himself to the enormity of such a suggestion, that the court can only either sentence somebody or grant a bond, or grant a bail in an amount agreeable to the executive. And yet that was defended by the Justice officers, as I say, for two days until eventually the Minister came. One of your confreres who was not a lawyer, sir, listened to my argument and overruled the Justice officer by saying: well, the senator's argument makes sense to me and I am only a layman.

• 1005

Now, this is why I, as a member of this Committee, am not entirely prepared simply to leave myself in the hands of your advisers on interpretations of legal matters when we are considering this very important bill.

Coming now to Section 91.1, the old section—I have not yet had time to do the research to get exact quotes for you—my best information is that it was clearly stated by Prime Minister St. Laurent at the time, a man who anybody including yourself will acknowledge to be a very great Canadian, as being introduced for routine administrative matters. In answer to my question yesterday about the naming of the House of the Federation you made it clear that this was partly because we were not amending the Senate, we were abolishing it, we were creating something totally new in its place.

Therefore you could also stretch Section 91.1 to abolish the House of Commons, if it would agree. And you mean to tell me that you can abolish the Parliament of Canada under this present interpretation of Section 91.1 and that that should be of no concern to the provinces of Canada, a federal state? Now I know that in the new proposed Section 91.1 you make some

## [Translation]

ordinaire de la Chambre des communes. Il semble que le gouvernement n'ait pas du tout pensé à accroître le rôle des députés grâce à ce projet de loi. En fait, il prend la direction contraire et vient aggraver le problème actuel posé par les pouvoirs excessifs de l'exécutif.

**Une voix:** Bravo!

**Le sénateur van Roggen:** Depuis les observations que j'ai faites hier, on m'a dit que l'absence d'une disposition autorisant le Comité à avoir recours à des experts n'était pas un oubli, mais un acte délibéré. Je ne puis qu'y voir un autre outrage de la part du pouvoir exécutif à l'égard d'un corps parlementaire. Vous nous dites d'obtenir l'avis du ministère de la Justice. Malheureusement, je n'ai pas plus confiance en l'opinion du ministère de la Justice qu'en ma propre opinion ou en celle d'un autre avocat. Ce ministère est au service du gouvernement et il remplit fort bien sa tâche. Il suffit de vous donner un exemple. Il n'y a pas plus de 2 mois, un comité sénatorial a étudié un bill adopté par la Chambre des communes, rédigé par ce ministère et a entendu pendant 2 jours les témoignages des fonctionnaires de ce ministère. Ce projet de loi visait à autoriser les juges à permettre le dédouanement des navires moyennant un montant déterminé par le ministre. J'aimerais demander à tout avocat ici présent de réfléchir un instant à l'énormité de cette proposition: un tribunal ne pourrait que rendre une sentence, imposer une amende ou un cautionnement dont le montant serait acceptable à l'exécutif. C'est ce que certains fonctionnaires du ministère de la Justice ont prétendu pendant deux jours jusqu'à ce que le ministre intervienne. Un de vos confrères qui n'était pas avocat a écouté ce que j'avais à dire et il a renversé la décision du fonctionnaire de la Justice en disant: l'argument invoqué par le sénateur a beaucoup de bon sens à mon avis et je ne suis qu'un profane.

Voilà pourquoi, en qualité du membre du comité, je ne suis pas prêt à m'en remettre à vos conseillers pour l'interprétation de questions juridiques qui ont trait à un projet de loi aussi important.

Pour revenir à l'article 91.1, l'ancien article, même si je n'ai pas eu le temps de faire toutes les recherches nécessaires pour vous donner des citations exactes, je crois savoir que le premier ministre St-Laurent, qui de l'avis de tout le monde était un grand Canadien, a dit en termes très clairs qu'il s'agissait là de questions d'administration de routine. Hier, en réponse à ma question au sujet du nom, Chambre de la fédération, vous avez dit que votre intention n'était pas de modifier le Sénat mais de l'abolir et de le remplacer par toute autre chose.

On pourrait donc en poussant un peu, interpréter l'article 91.1 et dire qu'il permet d'abolir la Chambre des communes. Suivant cette interprétation de l'article 91.1 actuel, vous pourriez donc abolir le Parlement du Canada sans que les provinces du Canada, un état fédéral, ne bronchent, n'est-ce pas? Au nouvel article 91.1, vous voulez modifier cela et consacrer dans la loi les institutions parlementaires visées.

## [Texte]

provision to help to correct this by entrenching interested parliamentary institutions.

But let me go to a more detailed examination of what happens when you take away the present power of the Senate to exercise its veto. Even though that may only be a threat, it is a threat that possibly has prevented certain types of legislation we have seen in the provinces coming down the hall in this Parliament. And that is to be removed—a miserable 60-day veto, a 60-day suspensive period interjected where you can have no public debate. If the mind can stretch so far from Mr. St. Laurent's day on Section 91.1 as it has done in 30 years in the eyes of your advisers, let us project ourselves another 30 years and see how far somebody can stretch his mind, in addition to which you would not even have to rely on that.

A prime minister, 30 years from now, who was an unscrupulous man in charge of a majority in the House of Commons could pass—nothing to do with amending the Constitution—ordinary legislation through the House or Commons giving such power to the executive as to make the House of Commons irrelevant. He could dismiss the House of Commons, have it come into being two weeks a year to pass some legislation, some money for him, and govern without it. And keep in mind that while it took a bloody revolution in Russia to get Stalin into power, Hitler did it absolutely legally. And we must not put a situation in place in Canada where that could even conceivably be done.

I come to the conclusion that in spite of the difficulties that would be inherent in the parliamentary system, there are such dangers of relieving the checks and balances of the second Chamber, and a powerful second Chamber at a federal level in a federal state, that the idea of an elected Senate must be carefully looked at so as to give the Canadian people the type of protection that they are going to be denuded of, as I see it, under this present proposal.

Now, I am not a constitutional expert, but I assure you I intend to become much more familiar in tracking my way through this legislation before this winter is out.

Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Lalonde:** Well, Senator van Roggen, I hope that indeed you will spend time, as you suggested, on the subject and with interest.

Summarily I would say, Senator, that you are creating nightmares that are equally possible now under the present Constitution. Obviously the government could call Parliament for two weeks a year or one week a year at the present time under the present Constitution. What you have described are, as I said, nightmares that the present Constitution does not prevent.

• 1010

**Senator van Roggen:** But you have a powerful second Chamber that would deny you legislation if you tried to.

**Senator Forsey:** The power is there. It is not exercised, but it is there.

**Mr. Lalonde:** Present Senate or not, Parliament is summoned when the Governor General summons Parliament to

## [Traduction]

Mais je poursuis. Voilà ce qui se produira si vous retirez au Sénat le pouvoir qu'il détient actuellement d'imposer son veto. Même s'il ne s'agit que d'une menace, c'est une menace qui a permis d'éviter que notre Parlement adopte certaines lois que les provinces, elles, ont adoptées. Et l'on songe ici à supprimer ce veto. On veut le transformer en un misérable veto suspensif de 60 jours sans permettre qu'il y ait un débat public. Si 30 années, entre maintenant et l'époque de M. St-Laurent, ont pu mener à de telles variations, rien n'empêche que l'interprétation de vos conseillers soit aux antipodes dans 30 ans.

Dans 30 ans un premier ministre, sans scrupules qui aurait la majorité à la Chambre des communes pourrait faire adopter une loi très ordinaire qui donnerait à l'exécutif ce pouvoir et rendrait la Chambre des communes impuissante, sans même modifier la Constitution. Il pourrait dissoudre la Chambre des communes, la convoquer deux semaines par an seulement pour l'adoption de certaines lois, l'adoption de subsides pour lui, et il pourrait gouverner sans se soucier d'elle. Bien que la venue de Staline en Russie, ait exigé une révolution sanglante, Hitler, lui, s'est emparé du pouvoir dans la légalité. Il faut éviter à tout prix de créer une situation au Canada où cela pourrait arriver en théorie.

J'en conclus que même si le système parlementaire comporte des difficultés inhérentes, nous courons de graves dangers en supprimant l'équilibre et les vérifications que permet l'existence d'une seconde chambre, une seconde chambre puissante au niveau fédéral dans un état fédéral, et que l'on doit réfléchir sérieusement à cette idée d'un Sénat élu car on doit avant tout donner aux Canadiens cette protection que la proposition actuelle leur nie.

Je ne suis pas un expert en matière constitutionnelle mais, croyez-moi, j'ai l'intention de me familiariser avec les dispositions de ce projet de loi avant la fin de l'hiver.

Merci, monsieur le président.

**M. Lalonde:** Eh bien, sénateur van Roggen, j'espère que vous continuerez de vous intéresser au sujet.

Brèvement, vous venez de décrire un cauchemar qui est tout à fait réalisable même en vertu de la Constitution actuelle. C'est évident, le gouvernement pourrait convoquer le Parlement deux semaines par année ou une semaine si cela lui chante en vertu de la Constitution actuelle. Comme je l'ai dit, la situation que vous venez de décrire tient du cauchemar, mais ce n'est pas la constitution actuelle qui empêcherait qu'elle se produise.

**Le sénateur van Roggen:** Mais il existe actuellement une seconde chambre qui stopperait toute loi en ce sens.

**Le sénateur Forsey:** Les pouvoirs de cette chambre sont réels. Ils ne sont pas exercés, mais ils existent.

**M. Lalonde:** Que le Sénat actuel existe ou non, c'est le gouverneur général qui convoque le Parlement et le gouverneur

[Text]

meet, and the Governor General summons Parliament to meet on the advice of his ministers. Whether or not there is a Senate is irrelevant in that sense. As a government, we are for an upper house.

**Senator van Roggen:** But you are missing my point. I said the government, from a practical point of view, could do that only if it got through the House of Commons some legislation that would really pass over, under its statutes, sufficient power to the executive, of which we see too many examples now—order in council, the minister may do this, that and the other thing. If you got through a supine House of Commons where it had a control that type of amendment to its legislation, then it could effectively do what I said.

**Mr. Lalonde:** I respectfully submit, Senator, that you pursue your analysis of the present situation in that respect, and I think you will find that what you foresee as a danger has been with us since 1867 in that sense.

**Senator van Roggen:** It is interesting that it has happened so many times in the Commons.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator, I am sorry. You have already exceeded your time. I am quite ready to see the Minister make some comments, but I am against the continuation of the dialogue.

**Mr. Lalonde:** Thank you, Mr. Chairman. I will just add a word.

On the power of the executive to which Senator van Roggen referred, I think one important point he missed as to the reduction of the power of the executive is exactly the creation of the house of the federation.

**Some hon. Members:** Oh, oh!

**Mr. Lalonde:** I would hope senators would grant me the same courtesy that I have extended to them, Mr. Chairman, when they have spoken. I have not intervened, and I would hope they would restrain themselves.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes, I am sorry.

**Mr. Lalonde:** The house of the federation, if it were set up as proposed, will be, as has been pointed out by several around this table during our discussions the last few days, a situation where the government would never have control, would never have a majority. Several members around this table have said this will be a nightmare, it will create chaos; you will have an upper house that will be all the time at odds with the lower house and with the government.

If these is one fear that I have heard expressed by several people, and one fear that I have myself, it is that this will create very serious handicaps for the government. It will make life much more difficult for the government of the day than is the present Senate. So in the sense of putting restraints on the powers of the executive, I submit that the house of the federation would be a very serious factor in that respect, and certainly one that would be much more important and significant than the one we have at the present time with the present Senate.

I will limit my comment to that point.

[Translation]

général convoque le Parlement sur l'avis des ministres. En ce sens, l'existence du Sénat est sans importance. Le gouvernement est tenant d'une chambre haute.

**Le sénateur van Roggen:** Mais vous m'avez mal compris. J'ai dit qu'un gouvernement pourrait faire cela seulement s'il faisait adopter à la chambre des communes une loi qui donnerait assez de pouvoirs à l'exécutif. Actuellement les exemples ne sont que trop nombreux et nous avons trop de décrets du Conseil qui donnent au ministre le pouvoir de faire ceci ou cela. Si la Chambre des communes est passive et sous la coupe de l'exécutif, elle pourrait très bien apporter cette modification à la loi et la situation que j'ai décrite se produirait.

**M. Lalonde:** Sauf le respect que je vous dois, je vous demanderai sénateur de réfléchir à la situation actuelle et vous verrez que ce que vous brandissez comme un danger éventuel existe depuis 1867.

**Le sénateur van Roggen:** Il est intéressant de constater que cela s'est produit à plusieurs reprises aux Communes.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur, excusez-moi. Vous avez déjà épuisé votre temps de parole. Je suis prêt à laisser le ministre vous répondre mais il faudra vous arrêter là.

**M. Lalonde:** Merci monsieur le président. Je n'ajouterais qu'une chose.

Le sénateur van Roggen a parlé des pouvoirs de l'exécutif mais il ne se rend pas compte que la création de la Chambre de la Fédération réduira effectivement les pouvoirs de l'exécutif.

**Des voix:** Oh, oh!

**M. Lalonde:** J'ose espérer que les sénateurs feront preuve à mon égard de la courtoisie dont j'ai fait preuve à leur égard quand ils ont pris la parole. Je ne les ai pas interrompus et je leur demande d'en faire autant.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je suis désolé.

**M. Lalonde:** La Chambre de la Fédération, si elle devait se concrétiser suivant les propositions, sera-t-elle que le gouvernement n'y aura jamais la majorité, ni exercera aucun contrôle. On a déjà souligné cela à plusieurs reprises au cours de nos discussions des jours derniers. Plusieurs membres du Comité ont indiqué que cela mènerait au cauchemar, à la débânde. Constamment la Chambre haute serait à couteaux tirés avec la Chambre basse et le gouvernement.

D'aucuns ont souligné, et je partage leur avis, que le gouvernement aura dès lors des bâtons dans les roues. Le gouvernement au pouvoir aura la vie beaucoup moins facile avec cette seconde Chambre-là qu'avec le Sénat actuel. Quand on parle donc de comprimer les pouvoirs de l'exécutif, la Chambre de la Fédération semble tout indiquée et ce sera une Chambre qui aura beaucoup plus de poids que l'actuelle Chambre haute, le Sénat.

Je m'en tiendrai là.



## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** After Miss MacDonald, I will recognize Senator Lang, Mr. Howie and Mr. Richardson.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman. I am beginning to wonder who, in that group that comprises the executive, is the Oliver Cromwell of the present day.

**Mr. Lalonde:** It might be a woman.

**Miss MacDonald:** Not the way this government is going about it.

Sir, in trying to be constructive in our approach to this exercise of constitutional reform, I put forward two proposals the other day as to the process that should be followed as we go about our business, and I did so because I believe the working relationships in a federal system such as ours are equally as important as the good works themselves. I expressed at that time some question, some reservation, about the constitutionality, the legitimacy of the process that we are engaged in, because of the proposed unilateral action of the central government. That question may be resolved or enlightened for us as we hear further from constitutional experts other than those of the Department of Justice.

• 1015

But, equally important, I would say to the Minister, is the moral legitimacy of one level of government trying to implement constitutional change on its own in a federal system, when the system itself may be endangered by the way in which such changes are brought about.

To ensure the legitimacy of the process on which we are now embarked so that we can get on to the substantive parts of the bill, I asked the Minister to make two basic changes in the process. After several days of debate I want to know, having heard a lot of discussion one way or another, how far he is prepared to commit himself on the basic changes that I have suggested: one, that he abandon any concept of unilateral action and unrealistic deadlines; two, that he deal with the proposals for constitutional reform in a comprehensive rather than in a two-staged exercise, since all aspects of constitutional reform are so interdependent and one aspect simply cannot be isolated from another. These two points are very closely related. The Minister has said, during these few days, that he intends to be flexible, that he intends to co-operate with the other partners in the federal system. The provinces have unanimously requested that the approach I have suggested be followed, particularly with regard to the inclusion of the division of powers at the outset in a very meaningful way and not just as something that is added to an agenda and dropped. I want to stress that division of powers because of the emphasis that the Minister placed in his remarks on the progress that we make in our work on constitutional reform and the bearing that it will have on the ongoing debate in the Province of Quebec, and the way in which matters that we contend with, advances that we make, will be helpful to the federalist cause in the Province of Quebec. He laid great stress on that.

## [Traduction]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Après avoir donné la parole à M<sup>lle</sup> MacDonald, je la donnerai au sénateur Lang, à M. Howie et à M. Richardson.

**Mlle MacDonald:** Merci monsieur le président. Je me demande qui, dans l'exécutif actuel joue le rôle d'Oliver Cromwell.

**M. Lalonde:** C'est peut-être une femme.

**Mlle MacDonald:** J'en doute quand je m'arrête à ce que fait le gouvernement.

Monsieur, afin d'apporter une contribution valable à notre travail de réforme constitutionnelle, j'ai fait deux propositions l'autre jour sur le processus que nous devrions adopter. J'ai fait ces propositions parce que je crois que les relations de travail dans le système fédéral qui est le nôtre sont aussi importantes que le travail lui-même. En même temps, j'exprimais mes inquiétudes et mes réserves à l'égard de la constitutionnalité, de la légitimité du processus dans lequel nous sommes engagés à cause surtout de l'intention du gouvernement central d'agir unilatéralement. Mais il est possible que mes inquiétudes soient apaisées dès que des experts en droit constitutionnel, indépendants et ne faisant pas partie du ministère de la Justice, nous auront donné leur point de vue.

Mais, et c'est ce qui est encore plus important, il faut se demander s'il est légitime qu'un niveau de gouvernement essaie d'imposer des modifications constitutionnelles en agissant de son propre chef dans un système fédéral alors que le système même est menacé par la manière dont ces modifications sont introduites.

Pour prendre toutes les précautions nécessaires en ce qui a trait à la légitimité du processus dans lequel nous sommes en train de nous engager, et pour que nous puissions nous pencher sur les éléments fondamentaux du projet de loi, j'ai demandé au ministre d'apporter deux modifications essentielles à ce processus. Puisque le débat dure maintenant depuis plusieurs jours, puisqu'on a déjà fait valoir beaucoup d'arguments dans un sens ou dans l'autre, j'aimerais qu'il me dise s'il est prêt à s'engager à faire ces changements essentiels que j'ai proposés, à savoir, premièrement, abandonner l'idée d'agir unilatéralement et dans des délais irréalistes et deuxièmement, étudier toutes les propositions de réforme constitutionnelle simultanément plutôt qu'en deux phases puisque tous les éléments de la réforme constitutionnelle sont interdépendants et que l'on ne peut tout simplement pas les isoler les uns des autres. Mes deux propositions sont étroitement liées. Le ministre a dit, au cours des derniers jours, qu'il avait l'intention de se montrer souple, de collaborer avec ses partenaires du système fédéral. Les provinces ont demandé à l'unanimité qu'on procède comme je le propose, en particulier qu'on se penche sur la répartition des pouvoirs dès le départ et qu'il ne s'agisse pas d'une question intercalée à l'ordre du jour pour ensuite être abandonnée. J'accorde beaucoup d'importance au partage des pouvoirs parce que le ministre a souligné que le progrès de nos travaux sur la réforme constitutionnelle allait avoir une incidence marquée sur le débat qui se tient actuellement dans la province de Québec et que les questions dont nous débattons

[Text]

Yesterday, during questioning, the Minister made his political judgment in this area very clear. He said that in his judgment the Charter of Rights and the change of institution would be beneficial to the federalist cause. I do not think anybody is arguing that, if those things were carried out. But, in saying what he did yesterday, he also argued implicitly that the openness that these changes would bring about were the most important elements, and he was also saying implicitly that the division of powers was less important in creating this climate of change and this climate of openness. He said that that was the view, in his political judgment, that was the more correct.

I accept that the Minister believes this. I have not talked to as many people in the Province of Quebec as the Minister has, but I have certainly read newspapers, I have certainly read the editorialists, I have certainly listened to leading federalists in the Province of Quebec other than the Minister. I just wanted to put on the record some of the comments. I am not going to read the editorials, but in *La Presse*, on July 11, Marcel Adam, writing as an editorialist said: «Le partage des pouvoirs, cette pomme de discorde» and said that it must be tackled at the outset. In an editorial on July 15 in *Le Soleil*, Marcel Pepin wrote about *l'impasse du partage des pouvoirs* and said that it must be the first thing we tackle. In *Le Devoir*, on July 13, Michel Roy said:

La priorité du partage des pouvoirs . . .

That was the first priority. And every premier, whether Premier Lesage, Premier Johnson, Premier Bertrand, Premier Bourassa, has said it is federalist. This was the major item, the first item for discussion in the Province of Quebec.

• 1020

Now, another leading federalist, Claude Ryan, the present leader of the Liberal Party in the Province of Quebec, has stated this same premise over and over again. He said Quebec must insist that the division of powers be included in the agenda from the first day of work, that it would be unrealistic and premature to tie the country to the timetable of July, 1979, which the government has defined as the date by which it wants to have adopted and proclaimed the legislative measures flowing from phase 1 of its constitutional reform project. He goes on and says:

One must remember that the constitution forms an entire organism that cannot easily isolate particular parts.

That appeared in papers throughout Quebec on July 17. He reiterated again, as I am sure the Minister knows, yesterday when he said, and it is reported in *Le Devoir* this morning: «Pas de révision sans d'abord un partage des pouvoirs».

Now, there seems to be great unanimity on this situation in the Province of Quebec as an asset for helping the federalist cause in the on-going debate.

[Translation]

nous, les gestes que nous posons nous, aideront la cause fédéraliste dans la province de Québec. Il a bien insisté là-dessus.

Hier, au cours de la séance, le ministre a porté un jugement très clair à ce sujet. Il a dit qu'à son avis la Charte des droits et les changements apportés aux institutions aideraient la cause fédéraliste. Personne ne songerait à nier cela si toutefois nous aboutissons à des réalisations. Mais en parlant ainsi hier, il a ajouté que l'ouverture d'esprit que ces modifications allaient susciter était cruciale et, implicitement, il a dit que la répartition des pouvoirs était un élément moins important à la création de ce climat de changement et d'ouverture d'esprit. Il a dit que c'était là son point de vue, qu'il portait un jugement politique tout à fait sage.

Je respecte l'opinion du ministre. Je n'ai pas consulté autant de Québécois que le ministre à ce sujet, mais j'ai lu les journaux et j'ai lu les éditoriaux. J'ai écouté parler d'autres fédéralistes québécois en vue. Je ne veux que rappeler certaines des remarques que j'ai entendues. Je ne vais pas vous faire la lecture des éditoriaux mais dans le numéro du 11 juillet de *La Presse*, Marcel Adam écrit ce qui suit: «the division of powers, that dissident note h» fil dit que c'est une question à laquelle on doit s'attaquer dès le départ. Dans un éditorial paru dans le numéro du 15 juillet du journal *Le Soleil*, Marcel Pepin parle de «l'impasse du partage des pouvoirs» et dit que c'est la question sur laquelle on devrait se pencher tout d'abord. Dans le numéro du 13 juillet du journal *Le Devoir*, Michel Roy parle de

la priorité du partage des pouvoirs . . .

C'est donc le premier élément dans l'échelle prioritaire. Tous les premiers ministres, M. Lesage, M. Johnson, M. Bertrand, M. Bourassa, ont dit que c'était là l'élément crucial. C'était la question la plus importante pour la province de Québec.

Un autre grand fédéraliste, Claude Ryan, le chef actuel du parti libéral du Québec, a toujours énoncé ces mêmes prémisses. D'après lui, le Québec doit insister pour qu'on inscrive à l'ordre du jour, dès le début, la question du partage des pouvoirs, et il serait utopique et prématuré d'obliger le pays à respecter l'échéance de juillet 1979 que le gouvernement impose pour l'adoption et la promulgation des projets de loi qui découleront de la première phase de la réforme constitutionnelle. Il ajoute et je cite:

On ne doit pas oublier que la Constitution forme un tout qu'on ne peut pas facilement fractionner.

Voilà ce qu'on pouvait lire dans tous les journaux du Québec le 17 juillet. Le ministre sait certainement qu'il l'a répété à nouveau hier, comme on peut le lire dans *Le Devoir* de ce matin: «No amendment without first a division of powers».

Au Québec, on est unanime à dire que ce serait un atout dans le jeu des fédéralistes.

## [Texte]

I would like to know from the Minister just how serious he is when he says these things are now going to run concurrently and that they will be on the agenda at the First Ministers Conference. But putting them on an agenda is not enough. I have asked whether or not he will accept our two proposals: one, backing away from unilateral action; two, approaching this whole exercise in constitutional reform as a total package including meaningful reform of the division of powers, and I want to ask him if he is serious about this. Who are his advisers who are now working on the division of powers?

We know that over the past year, Mr. Donald Thorson was working on the particulars in the bill that we now have before us, drafting the specifics. Now, who has been assigned to do that with regard to the division of powers from the federal point of view?

What separation has the federal government made in the way of its own schedule for carrying out this part of the proposals which so many people, provincial premiers, federalists in the Province of Quebec, say has to be an integral part of the our debate on constitutional reform from day 1.

**Mr. Lalonde:** I will start with the first point. The question is, are you going to abandon the concept of unilateral action and unrealistic deadlines? I have no hesitation in saying, yes, I subscribe that we should not have unrealistic deadlines. I have no problem with that statement.

I maintain that it is still realistic to achieve the first one by July 1, 1979, but I have no difficulty rejecting unrealistic deadlines.

As far as the concept of unilateral action is concerned, let us take the case of the House of the Federation. I do not think it would be wise for the federal Parliament to enact a proposal like the House of the Federation if no province is agreeable to it and will appoint members to the House of Federation. I think it would be a funny situation, to say the least.

**Miss MacDonald:** So that is definite.

**Mr. Lalonde:** One has to act with wisdom and reasonableness in those circumstances.

On the other hand, I have stated quite repeatedly that we will not be bound, and we do not think the Parliament of Canada should be bound, by the rule of unanimity in areas where it can act on its own, and I hope I have your agreement on that that you do not subscribe to the rule of unanimity.

• 1025

**Miss MacDonald:** Are you speaking now with regard to the House of Federation, or the House of Provinces, or whatever it might be?

**Mr. Lalonde:** Let us put it in general terms, that is the general powers under 91(1), whatever that may mean. We may disagree on whether it extends as far as this or that, but in principle.

**Miss MacDonald:** There are certain things obviously which the federal government can do on its own, the federal Parliament can do on its own; there is no question that there is. But

## [Traduction]

J'aimerais que le ministre nous dise maintenant s'il parle sérieusement quand il dit que toutes ces choses vont se faire en même temps et seront donc à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres. Toutefois, les inscrire à l'ordre du jour ne suffit pas. J'ai demandé s'il allait accepter nos deux propositions: la première, ne pas agir unilatéralement, la seconde, considérer cette réforme constitutionnelle comme un tout comportant entre autres une réforme en profondeur du partage des pouvoirs. Je me demande s'il prend cette chose au sérieux. Lesquels de ses conseillers travaillent maintenant à la nouvelle répartition des pouvoirs?

Nous savons que toute l'année, M. Donald Thorson a mis au point les détails du projet de loi que nous avons maintenant sous les yeux. Qui est maintenant chargé de préparer la proposition fédérale sur la répartition des pouvoirs?

Comment le gouvernement fédéral s'est-il préparé à l'élaboration des propositions dont tant de gens, dont les premiers ministres des provinces et les fédéralistes du Québec, disent qu'elles devraient faire partie intégrante de notre débat sur la réforme constitutionnelle, et ce dès le premier jour.

**M. Lalonde:** Je vais commencer par votre première question. Allons-nous abandonner l'idée d'agir unilatéralement en fixant des échéances déraisonnables? Évidemment, nous ne devons pas imposer des échéances déraisonnables. Je n'ai rien à redire là-dessus.

Je soutiens qu'il est tout à fait raisonnable d'espérer avoir terminé la première phase d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 1979 et je n'ai aucun mal à refuser toute échéance déraisonnable.

Pour ce qui est de l'idée d'agir unilatéralement, prenons l'exemple de la Chambre de la Fédération. Je crois qu'il ne serait pas sage que le Parlement fédéral crée une Chambre de la Fédération malgré l'objection de toutes les provinces qui refusent d'y nommer des membres. Le moins qu'on puisse dire, c'est que ce serait très drôle.

**Mlle MacDonald:** C'est donc certain.

**M. Lalonde:** Il faut agir avec sagesse et bon sens dans les circonstances.

En revanche, j'ai déjà dit à plusieurs reprises que le Parlement du Canada ne devrait pas être assujéti à la règle de l'unanimité dans les secteurs où il peut agir de son propre chef de j'espère que vous aussi vous croyez que la règle de l'unanimité ne devrait pas s'appliquer.

**Mlle MacDonald:** Faites-vous allusion à la Chambre de la Fédération ou à la Chambre des provinces, je ne sais plus comment vous l'appellez?

**M. Lalonde:** Parlons en général, c'est-à-dire aux pouvoirs généraux conférés par l'article 91(1), qu'elle qu'en soit l'interprétation. Nous pourrions discuter pour savoir si, en principe, les pouvoirs sont aussi grands.

**Mlle MacDonald:** Évidemment, il y a certaines choses que le gouvernement fédéral peut faire de son propre chef, c'est-à-dire le Parlement fédéral. Mais certaines dispositions du projet de loi ne peuvent être adoptées par le seul Parlement fédéral.



[Text]

let me tell you, there are some things in that bill that I think it cannot do on its own.

**Mr. Lalonde:** All right. We may therefore disagree on whether there are aspects which we can or cannot do on our own and we can go into it during the discussions of this Committee. So I have said that our target is to work on the broadest possible consensus, and consensus amongst parties in Parliament and consensus amongst provinces. But if unilateral action means that that would mean action taken even if there is one province objecting to it, I cannot subscribe to that. This is otherwise putting the federal Parliament in a straitjacket for decades to come.

As far as dealing in a comprehensive way, that is, in a concurrent, meaningful way of the divisions of powers, again, I have no difficulty on this. I agree with you: we have said, we are ready to start discussing this seriously at the first Conference of Ministers. As I said, we have even agreed to start discussing the administrative aspect of it in July when we were suggesting meetings on duplication. Those meetings on duplication would have helped, and I think will help, in the whole work on the distribution of powers because we may very well arrive at the conclusion that in many areas where we have a debate as to jurisdiction, in effect, it is a debate about administration and that the problem is not so much with the constitutional distribution of powers as the way they are being implemented, and that we might, by allocating to each other a better division of the work, achieve the purpose without having to fiddle around with the distribution of powers, itself, and I could give a specific example in that respect.

So, in the sense the work on the distribution of powers has already started, on the administrative side if you wish. It will be carried on through the Secretariat of Federal-Provincial Relations and at the Department of Justice—the Deputy Minister of Justice, and the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations.

As I said, this work has already begun on the administrative side and we will see at the Conference, itself, how the Premiers would like to proceed with the discussion on distribution of powers. What we would like to do, as much as possible, is work out a common approach on this whole question.

If I might just be allowed one second, Mr. Chairman, again. When I said that there may be areas where there appears to be a debate on distribution of powers, in effect, what we are talking about is the administration. I suspect that one would be immigration. I have mentioned that the Premiers have mentioned immigration as an item which they wanted to discuss in terms of distribution of powers. The Constitution of Canada since 1867 has made immigration a concurrent power with federal supremacy. I have difficulty imagining that any province would argue under a federal system that immigration should have provincial primacy. So, in effect, what change do we want to do about immigration? I think the present Constitution with regard to immigration appears to me as the normal, sensible division of responsibility in a federal system. The provinces can act equally with the federal government in this whole area. The question may be that administratively there are things that should be done in a different way. But the

[Translation]

**M. Lalonde:** Très bien. Nous pouvons donc ne pas nous entendre sur les secteurs où le Fédéral peut ou ne peut agir seul; nous pourrions même en discuter pendant les délibérations du comité. Notre objectif est toutefois d'en arriver au consensus le plus général possible, entre les partis au Parlement comme entre les gouvernements provinciaux. Si, d'après vous, mesure unilatérale signifie mesure prise même si une province seulement s'y oppose, alors je ne suis pas d'accord avec vous. Cela équivaldrait à mettre une camisole de force au Parlement fédéral pendant des dizaines d'années à venir.

Quant à l'étude simultanée de la distribution des pouvoirs, je n'y vois aucune objection. Nous avons dit être prêts à en discuter sérieusement lors de la première conférence des premiers ministres. Nous avons même accepté d'entamer la discussion des aspects administratifs en juillet, puisque nous avons suggéré la tenue de réunions sur le double emploi. Ces réunions sur le double emploi nous auraient aidés à redistribuer les pouvoirs car il se pourrait fort bien que nous en arrivions à la conclusion que la responsabilité de plusieurs secteurs soit discutable. Nous aurions alors un débat sur l'administration, si bien que le problème ne serait pas tant la distribution constitutionnelle des pouvoirs que la façon de les exercer. Ainsi, en répartissant mieux le travail, nous pourrions nous entendre sans être obligés de nous occuper de la distribution des pouvoirs. Je peux même vous donner des exemples concrets.

On a donc déjà commencé à étudier la redistribution des pouvoirs, mais plutôt d'un point de vue administratif. C'est le Secrétariat des Relations fédérales-provinciales et le ministère de la Justice, par l'entremise du sous-ministre de la Justice et du secrétaire des Relations fédérales-provinciales au Cabinet qui en sont responsables.

Les travaux, d'un point de vue administratif, sont commencés et à la conférence, nous pourrions voir comment les premiers ministres des provinces aimeraient que nous en discussions. Dans la mesure du possible, nous aimerions aborder cette question sous un même angle.

Si vous voulez m'accorder encore quelques instants, monsieur le président, j'aimerais préciser que lorsque je parle d'un débat probable sur la distribution des pouvoirs, je songe en fait à un débat sur leur administration. Prenez par exemple l'immigration. Les premiers ministres ont suggéré l'immigration comme sujet de discussion dans le cadre de la distribution des pouvoirs. Depuis 1867, la constitution du Canada stipule que l'immigration est un domaine qui relève conjointement du fédéral et du provincial. J'arrive mal à concevoir qu'une province puisse prouver que, dans une fédération, ce domaine devrait relever uniquement des gouvernements provinciaux. Quelle modification veut-on apporter? Les dispositions concernant l'immigration dans la constitution actuelle me semblent normales et sensées. Les gouvernements provinciaux ont les mêmes droits que le gouvernement fédéral. Le problème est donc purement administratif. Donc, les discussions ne

*[Texte]*

debates really should not be on the distribution of powers. That is one example that I mention where . . .

**Miss MacDonald:** The debate should not be on the distribution of powers?

**Mr. Lalonde:** I think you misunderstand me. I say that through the work that we are going to do with the provinces on duplication, we may very well find that there are sectors where we need to change the distribution of powers. But there are other areas where you find that when we are talking about the distribution of powers, in effect, we are talking about administration, we are not talking about distribution of powers. This is what I am saying.

**Miss MacDonald:** They are two quite separate things, duplication and the division of powers.

• 1030

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am sorry but we are running behind our time and I have to protect the rights and privileges of other members of the Committee. Do you want to make a last comment?

**Mr. Lalonde:** No, I think we will keep it for a third turn.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Lang.

**Senator Lang:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** And the next one is Mr. Howie.

**Senator Lang:** I have two broad and specific questions that I would like to direct to the Minister and one of a more general nature. Firstly, I might raise these two specific ones. Both of them are under the Charter of Human Rights. Firstly, I draw your attention to Section 21 of the Charter with respect to the language of instruction in schools. If I am reading that section correctly, there is no right created therein for a member of a numerically larger group to have a child educated in a language of a numerically smaller group. Now, in other words, a Francophone in Quebec has no right to have a child educated in an English school nor has an Anglophone in Ontario any right to have his children educated in a French school. I know the comment on that will be that this is a rather academic concern, but I can tell you, Mr. Lalonde, that, from personal experience, it is not. Am I correct in that assumption?

**Mr. Lalonde:** You are quite correct, Senator. What we have tried to provide under the language of instruction, like, I should say, under generally the Charter of Rights, is what should be the floor of rights, minimum rights that everybody should have. Now, obviously legislatures or Parliament can go much further but what is the floor? When we came to language of instruction, we had different choices obviously, the one was the full freedom of choice for either official language. The other one was to try to protect the minority rights, on the assumption that the majority should be able to look after themselves and make their own decision through their own legislatures because if they are the majorities, they should be able to influence control over their legislative process, whether it is Parliament or whether it is a provincial legislature, and get it. So it should be much easier for them to achieve

*[Traduction]*

devraient pas porter sur la distribution des pouvoirs. Voilà un exemple qui me vient à l'esprit . . .

**Mlle MacDonald:** Le débat ne devrait donc pas porter sur la distribution des pouvoirs?

**M. Lalonde:** Je crois que vous n'avez pas bien saisi. Grâce aux discussions que nous allons avoir avec les provinces au sujet du double emploi, il se pourrait fort bien que nous trouvions des pouvoirs qui devraient être distribués autrement. Mais il y a également des secteurs où on se rend compte, en discutant de la redistribution, que le problème est de nature purement administrative. Voilà ce que je voulais dire.

**Mlle MacDonald:** Mais le double emploi et la distribution des pouvoirs sont deux choses bien différentes.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je suis désolé mais nous sommes déjà en retard et je dois protéger les droits et privilèges des autres membres du comité. Voulez-vous faire une dernière observation?

**M. Lalonde:** Non, je crois que je vais la réserver pour un troisième tour.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Lang.

**Le sénateur Lang:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le suivant sur la liste est M. Howie.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais poser deux questions bien précises au ministre. Il y a aussi une autre question plus générale. Commençons par les deux questions précises qui portent sur la charte des droits de la personne. J'aimerais attirer votre attention sur l'article 21 de la charte qui traite de la langue d'enseignement. Si je comprends bien, on ne donne pas aux membres d'un groupe nombreux le droit d'envoyer un enfant dans une école dont la langue d'enseignement est celle d'un groupe moins nombreux. Autrement dit, un francophone au Québec n'a pas le droit d'envoyer un enfant dans une école anglaise pas plus qu'un anglophone de l'Ontario n'a le droit d'envoyer ses enfants dans l'école française. Vous me direz que c'est pure rhétorique, mais je vous assure, monsieur Lalonde, et je parle d'expérience, que c'est plus important que cela. Est-ce exact?

**M. Lalonde:** Vous avez parfaitement raison, monsieur le sénateur. Nous avons essayé d'inclure dans la charte des droits des dispositions régissant la langue d'enseignement, afin de veiller à ce que certains droits fondamentaux soient respectés. Le Parlement et les Assemblées législatives peuvent aller beaucoup plus loin, mais quel est le minimum? Lorsqu'il est question de langue d'enseignement, il y a une alternative: soit l'entière liberté d'opter pour l'une ou l'autre des langues officielles, soit la protection des droits des minorités, en presumant que la majorité devrait être à même de se protéger et de prendre des mesures par l'entremise de son Assemblée législative, car étant la majorité, son influence sur le pouvoir législatif, au fédéral ou au provincial, est indéniable. Il lui serait donc beaucoup plus facile de faire adopter des lois que la minorité.

## [Text]

legislative changes that would be necessary than it is for the minority to achieve it vis-à-vis a majority.

So your interpretation is quite right, Senator. This does not mean that we are passing a judgment on the validity of the notion that the parents of the majority should have also the right to send their children to a school of the minority language. I personally believe that this should be the case and provincial legislation all over should allow that. But, again, this is a matter that can be achieved through pressures of the majorities in every province upon their provincial governments. We again tried to provide a floor of minimum rights that would be guaranteed linguistically.

**Senator Lang:** Thank you, Mr. Lalonde. Mr. Chairman, the next item I would like to raise is in connection with Clause 22 as it appears on page 12. I take it from the wording in that last paragraph of the clause that:

... after this Charter extends to matters within its legislative authority ...

et cetera has the effect of excluding Quebec's Bill 101 from the operation of official languages and language rights' provisions of this bill?

**Mr. Lalonde:** Would you repeat the last portion? It has the effect of ... ?

**Senator Lang:** Of excluding Quebec's Bill 101 from the operation of the official languages and language rights' provisions of this bill.

**Mr. Lalonde:** Under Clause 22?

**Senator Lang:** Under Clause 22.

**Mr. Lalonde:** Clause 22 covers future legislation not retroactive legislation.

**Senator Lang:** This bill would have, when passed in law, no effect on Quebec's Bill C-101?

• 1035

**Mr. Lalonde:** I am sorry, if the charter were adopted it certainly would have an effect on Bill 101 under Clause 21. Bill 101 is not as generous as Clause 21 provides for here and it would obviously imply changes. For instance, as you well know an English-speaking person, a Canadian citizen from outside of Quebec moving into Quebec at the present time under Bill 101 does not have a right to send his children to English-speaking schools. That provision would have to be changed to conform with Clause 21 obviously.

**Senator Lang:** If I am interpreting the tenor of this thing correctly, Clause 22 seems to be a declaratory section and I think its operation I would submit, would override the provisions of Clause 21 where there was a conflict with 22.

**Mr. Lalonde:** I think I am missing the point, Senator. I will ask Mr. Robertson to comment.

**Mr. Gordon Robertson (Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations):** I think, Mr. Chairman, if I understand Senator Lang's question correctly it is with regard to Clause 22 and the word "after" in line 9 on page 12. As I understand his position he is correct that Clause 22 would not

## [Translation]

Vous interprétez très bien la disposition, monsieur le sénateur. Cela ne signifie pas que nous avons voulu juger de la validité du principe que les parents issus de la majorité devraient également avoir le droit d'envoyer leurs enfants à une école dont la langue est celle de la minorité. Personnellement, je crois qu'il devrait en être ainsi et que la législation des provinces devrait rendre cela possible. Mais les majorités pourront y arriver en exerçant des pressions sur leur gouvernement provincial respectif. Ici, nous voulons simplement assurer un minimum de respect pour les droits linguistiques.

**Le sénateur Lang:** Merci, monsieur Lalonde. J'aimerais maintenant poser une question au sujet de l'article 22, page 12. Si j'en juge d'après le libellé du dernier paragraphe qui se lit comme suit:

... après que l'application de la présente charte aura été étendue à leur champ de compétence ...

Le Bill 101 du Québec ne serait pas assujéti aux dispositions concernant les langues officielles et les droits linguistiques.

**M. Lalonde:** Pourriez-vous répéter la dernière partie de votre question?

**Le sénateur Lang:** Le Bill 101 du Québec ne sera pas assujéti aux dispositions concernant les langues officielles et les droits linguistiques.

**M. Lalonde:** Aux termes de l'article 22?

**Le sénateur Lang:** C'est bien cela.

**M. Lalonde:** L'article 22 ne s'applique qu'aux lois futures et non pas aux lois déjà existantes.

**Le sénateur Lang:** Donc, une fois adopté, ce bill n'aurait aucun effet sur le Bill 101 du Québec?

**M. Lalonde:** Je regrette, mais si la charte avait été adoptée, elle aurait certainement eu un effet sur le Bill 101, aux termes de l'article 21. Le Bill 101 n'est pas aussi généreux que le prévoit l'article 21, et cela entraînerait évidemment des modifications. Par exemple, comme vous le savez très bien, un anglophone, un Canadien de l'extérieur du Québec qui déménage au Québec, ne jouit pas actuellement, aux termes du Bill 101, du droit d'envoyer ses enfants dans des écoles anglophones. Cette disposition devrait bien sûr être modifiée pour être conforme à l'article 21.

**Le sénateur Lang:** Si j'interprète correctement la teneur de vos propos, l'article 22 semble être déclaratoire et j'estime qu'il l'emporterait sur les dispositions de l'article 21, en cas de conflit entre les deux articles.

**M. Lalonde:** Je pense que je ne vous comprends pas très bien, sénateur. Je vais demander à M. Robertson de répondre.

**M. Gordon Robertson (secrétaire du Cabinet aux Relations fédérales-provinciales):** Monsieur le président, si je comprends bien la question du sénateur Lang, elle porte sur l'article 22, et sur le mot «après», à la page 12, ligne 5. Si je comprends bien ses propos, il a raison de dire que l'article 22 n'aurait aucun



*[Texte]*

have retroactive effect and, therefore, that particular section would not affect Bill 101, but as the Minister has said, there are other provisions in the charter which are not limited to speaking in the future. They would have effect on legislation whether now passed and in existence or legislation passed in the future, but on Clause 22, Senator Lang is absolutely correct that clause would speak for the future.

**Senator Lang:** Thank you. Finally, Mr. Chairman, if I am not out of time.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That is all right. The answers have been delayed and rather long, so I will ...

**Senator Lang:** This question is more of a general nature so I am afraid I am touching on some of the areas of Senator Van Roggen referred to, but I would like to do so in a slightly more specific way. It appears to me that there is one underlying philosophical theme that runs throughout this bill, namely, the increase of the power of the executive at the expense of the powers of Parliament and I say that because first by codification of the present constitutional practice regarding the Monarchy and the Governors General—as the Minister has said they are merely codifying present practices—in effect entrenches those practices in our constitution and thereby entrenches executive authority in that respect.

Secondly, with regard to the powers of the Prime Minister as spelled out in this bill to advise with respect to the dissolution or otherwise of Parliament entrenches an authority there that was only recognized in the laws and customs of Parliament subject to variations, extensions and modifications as would be appropriate in specific situations. The entrenchment of the Prime Minister's powers there give him an authority without historical basis in Parliamentary constitutional practices and would, in effect, give him the opportunity to keep reinstating himself *ad infinitum* by forcing his advice on the Governor General notwithstanding that he did not command the confidence of the Chamber.

Thirdly, the extraordinarily limited suspensive veto proposed for the House of Federation and its rapid turnover of membership will, in my opinion, render it an ineffective arm of Parliament, particularly as a break on the executive authority and, particularly, as a legislative review tribunal and I might suggest Mr. Lalonde that some of your advisers might have a look at the constitution of South Africa and you will find that it is a close model to the proposed House of Federation as I could find in any ex-commonwealth country. In other words, Mr. Lalonde, a party commanding majority in the Lower House and able to obtain the relatively unquestioning support of the majority of that House will leave Parliament with no effective check or balance on the will of Cabinet.

• 1040

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Would you try to shorten the question, please?

**Senator Lang:** Yes.

*[Traduction]*

effet rétroactif et que cet article ne modifierait en rien le Bill 101. Toutefois, comme le ministre l'a dit, il y a d'autres dispositions dans la charte qui ne se limitent pas à l'avenir. Elles s'appliqueraient à des lois existantes ou futures, mais quant à l'article 22, le sénateur Lang a parfaitement raison de dire que cet article s'applique à l'avenir.

**Le sénateur Lang:** Merci. Enfin, monsieur le président, s'il me reste encore du temps ...

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous pouvez continuer. Les réponses ont été plutôt longues, et vous pouvez ...

**Le sénateur Lang:** Cette question est fort générale; je crains donc de toucher à certains des domaines dont a traité le sénateur Van Roggen, mais j'aimerais le faire de manière un peu plus précise. Il me semble déceler un principe philosophique sous-jacent dans tout ce bill, celui de l'accroissement du pouvoir de l'exécutif aux dépens du pouvoir du Parlement. Je dis cela premièrement parce que la codification des pratiques constitutionnelles actuelles en ce qui concerne la monarchie et le gouverneur général, comme le ministre l'a dit, entérine ces pratiques dans notre constitution et entérine donc le pouvoir exécutif à cet égard.

Deuxièmement, en ce qui a trait aux pouvoirs du premier ministre énoncé dans ce projet de loi, à savoir le pouvoir de conseiller la dissolution, par exemple, du Parlement, c'est là l'entérinement d'un pouvoir qui n'était reconnu dans les lois et coutumes parlementaires que sous réserve de variations, de prolongations et de modifications appropriées. L'entérinement du pouvoir du premier ministre à cet égard lui accorde une autorité sans fondement historique dans nos pratiques parlementaires constitutionnelles, et lui donne en fait la possibilité de se replacer au pouvoir indéfiniment en obligeant le gouverneur général à suivre ses conseils, qu'il jouisse ou non de la confiance de la Chambre.

Troisièmement, le droit de veto extrêmement limité que l'on propose pour la Chambre de la fédération et le roulement très rapide de ces membres risquent d'après moi, d'en faire un instrument inefficace du Parlement, notamment en sa qualité de frein du pouvoir exécutif et de tribune d'étude des lois. Monsieur le ministre, j'aimerais proposer à certains de vos conseillers d'examiner la constitution d'Afrique du sud, et ils constateront que ce pays dispose de l'institution la plus semblable à la Chambre de la fédération proposée qui puisse se trouver dans un pays ayant fait partie du Commonwealth. Autrement dit, monsieur le ministre, si un parti jouit de la majorité à la Chambre basse, ou s'il est capable d'obtenir l'appui inconditionnel de la majorité des députés de cette Chambre, le Parlement ne disposera plus d'aucun moyen de combattre la volonté du Conseil des ministres.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Pourriez-vous abréger votre question, s'il vous plaît?

**Le sénateur Lang:** Oui.

## [Text]

Finally, I would draw the attention of the Minister to the implementation clauses of the bill with their provisions for:

## Deemed approval of resolutions

and clauses that would preclude, to an almost entire extent, parliamentary second thoughts depending upon the results of conversations taking place between the executive and the provinces. Thank you.

**Mr. Lalonde:** I think I should be allowed, Mr. Chairman, a minute's comment on this. As you said, it echoes Senator van Roggen's comments, and, again, I respectfully submit that they are completely beside the point and erroneous on the basis of the present text that there is before you. I refer you to Clause 35 which reads:

The Constitution of Canada shall be the supreme law of the Canadian federation, and all of the institutions of the Canadian federation shall be governed by it and by the conventions, customs and usages hallowed by it, as shall all of the people of Canada.

So all the conventions, customs and usages of the Constitution are kept and they are not only kept, but they will continue to evolve under the constitutional process as they have evolved over the last hundred years in Canada and other systems that have adopted the traditions of the British Parliamentary system.

Clause 46 again quite clearly talks about the powers, authorities and functions vested in the Governor General of Canada, and that they continue to be vested in and exercisable by the Governor General. As far as the power of the executive is concerned once more the House of the Federation, I am convinced, would be a much more effective institution to restrain the executive than the present Senate has ever been. Therefore, I think the argument about the increase of the power of the executive at the expense of the parliamentary process is completely ill-founded and, again, if there is any aspect in the draftsmanship that implies anything of the sort, that there is an increase of the power of the executive, obviously it should be modified, because we have intended to put here exactly what is the present situation and tried also to keep in it the flexibility for future evolutions as we have known it in the past through customs and conventions. That is the approach the government has followed. This is what the draftsmen have tried to represent and reproduce, and if there are specific points where it needs to be further clarified we will be quite happy to look at it.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Howie.

**Mr. Howie:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Howie, when I spoke yesterday I attempted to express the view that in creating an inspirational and meaningful constitution it is desirable to identify those common principles, goals and objectives that hold us together as a nation and then develop a legal structure that operates as a vehicle to achieve those express goals.

Alternatively, we can codify our legal position and improve it by amendments with the proponents of those changes

## [Translation]

Enfin, j'aimerais porter l'attention du ministre sur les articles d'application du projet de loi et de leurs dispositions quant aux:

## résolutions réputées adoptées

ainsi que sur les articles qui empêcheraient presque entièrement le Parlement de revenir sur ses idées à la suite de conversations tenues entre l'exécutif et les provinces. Merci.

**M. Lalonde:** Je pense, monsieur le président, que l'on devrait m'accorder une minute pour répondre à cela. Comme vous l'avez dit, vous faites écho aux observations du sénateur van Roggen, et j'aimerais préciser encore une fois, sauf votre respect, qu'elles sont complètement erronées compte tenu de la formulation actuelle du texte qui est devant vous. Je vous renvoie à l'article 35 qui se lit comme suit:

La Constitution du Canada est la loi suprême de la fédération canadienne. Les institutions de la fédération canadienne et le peuple canadien sont gouvernés par elle ainsi que par les conventions, coutumes et usages constitutionnels.

Donc, toutes les conventions et les coutumes, tous les usages constitutionnels sont non seulement maintenus, mais encore continueront-ils à évoluer selon le processus constitutionnel, comme ils ont évolué au cours des 100 dernières années au Canada et dans d'autres pays qui ont adopté les traditions du système parlementaire britannique.

Encore une fois, l'article 46 traite des pouvoirs, de l'autorité et des fonctions dévolues au gouverneur général du Canada, et que le gouverneur général continuera d'exercer. En ce qui concerne le pouvoir de l'exécutif, j'aimerais répéter que je suis convaincu que la Chambre de la fédération serait une institution de restriction de l'exécutif beaucoup plus efficace que ne l'a jamais été le Sénat actuel. Je pense donc que l'argument de l'accroissement du pouvoir de l'exécutif aux dépens du processus parlementaire est sans aucun fondement et je réitère que si une formule quelconque du bill laisse planer le soupçon de l'accroissement du pouvoir de l'exécutif, elle devrait bien sûr être modifiée, parce que nous avons voulu décrire ici la situation actuelle et avons essayé de garder une certaine souplesse pour une évolution future des coutumes et des conventions comme celle que nous avons connue par le passé. C'est là l'approche qu'a adopté le gouvernement. C'est ce que les rédacteurs ont essayé de traduire, et si des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires, nous serons ravis de les apporter.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Howie.

**M. Howie:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur le président, lorsque j'ai pris la parole hier, j'ai essayé de dire qu'en créant une constitution significative dont on puisse s'inspirer, il faut identifier les principes, les buts et les objectifs communs qui unissent notre nation, et élaborer ensuite une structure juridique qui serve d'instrument à la réalisation de ces objectifs.

Par ailleurs, nous pouvons codifier notre position juridique et l'améliorer par des amendements, pourvu que les promo-

*[Texte]*

making their case and showing the desire to (inaudible). I hope that in discharging this onus, and this seems to be the course the government is following, the government will consider relating those reasons among others to the contribution such changes make to national unity and to the time guidelines the Prime Minister has indicated.

I want to refer now, through you, Mr. Chairman, Mr. Lalonde, to the expression of the equalization principle in the legislation you have tabled before us that I believe is expressed in Clause 96. Clause 96 also alludes to Clause 4. I am not going to particularize, but I want to refer to those clauses.

• 1045

Will this or any other clause permit federal financial aid in the field of education so that no Canadian in any part of Canada will be denied the educational tools to develop his or her talents because of the financial resources of the province in which he of she lives?

**Mr. Lalonde:** No, I am afraid not, Mr. Howie. The guarantees provided under Clause 96 are guarantees to some form of equalization payments, if I may use the expression.

**Mr. Howie:** Right.

**Mr. Lalonde:** But as you well know, those equalization payments are general payments into the consolidated revenue of every government. They are unconditional payments, therefore federal government does not assign those payments to any particular purpose. It would not be the intention in the present Constitution to have any such provision under the guise of Clause 96 in particular.

**Mr. Howie:** In Clause 96 I notice that you define a criterion by using the phrase "essential public services of reasonable quality."

**Mr. Lalonde:** Right.

**Mr. Howie:** In Clause 4 you use the phrase "basic public services." There seems to be an essential and very great difference in scope and approach. Is this intentional, Mr. Minister, or is it just a matter of drafting with which we can deal later?

**Mr. Lalonde:** Did you refer to Clause 40?

**Mr. Howie:** Clause 96 which refers back to Clause 4.

**Mr. Lalonde:** Yes, and you say Clause 4 . . .

**Mr. Howie:** Clause 4 speaks of basic public services, and Clause 96, which is the government's attack on regional disparity, refers to "essential public services of reasonable quality." Are these two different goals or two different standards for any particular purpose?

**Mr. Lalonde:** I do not think so, it may be just a question of draftsmanship. I do not think there was any particular intention of making a distinction between the two.

**Mr. Howie:** In connection with the constitution have any studies been done by your department on decentralizing the decision-making process to provide a greater input from regions of the country where decisions taken by the federal government affect those regions in particular? I am not refer-

*[Traduction]*

teurs de ces changements présentent leurs arguments et convainquent leur auditoire. J'espère que ce faisant, puisque cela semble être la méthode adoptée, le gouvernement envisagera d'expliquer l'effet de ces changements sur l'unité nationale et les échéances imposées par le premier ministre.

J'aimerais maintenant, monsieur le président, monsieur le ministre, traiter du principe de péréquation qui figure dans la loi que vous avez déposée devant ce comité, principe énoncé, si je ne m'abuse, à l'article 96. L'article 96 fait également état de l'article 4. Sans entrer dans les détails, je voudrais néanmoins évoquer ces articles.

Est-ce que quelconque de ces articles permettrait au gouvernement fédéral d'accorder une aide financière dans le domaine de l'éducation, de façon à ce qu'aucun Canadien, où qu'il réside, ne soit défavorisé sur le plan de l'éducation en raison de la situation financière de la province où il est domicilié.

**M. Lalonde:** Malheureusement pas, M. Howie. Les garanties prévues à l'article 96 sont uniquement une sorte de péréquation.

**M. Howie:** C'est exact.

**M. Lalonde:** Or, ces paiements de péréquation sont versés dans le fonds de revenu consolidé de chaque gouvernement provincial, et ce, sans conditions. L'argent accordé par le gouvernement fédéral n'est donc pas destiné à telle ou telle utilisation. Le présent projet de constitution ne se propose pas d'introduire pareilles dispositions, que ce soit dans le cadre de l'article 96 ou ailleurs.

**M. Howie:** L'article 96 définit entre autres «l'accès aux services publics essentiels à un niveau de qualité raisonnable».

**M. Lalonde:** C'est exact.

**M. Howie:** L'article 4 parle de «services publics fondamentaux». Ceci constitue il me semble une différence d'approche fondamentale. Était-ce intentionnel ou bien est-ce une question de rédaction?

**M. Lalonde:** Vous parlez de l'article 40?

**M. Howie:** Je parle de l'article 96 qui se réfère à l'article 4.

**M. Lalonde:** Oui, et l'article 4, dites-vous . . .

**M. Howie:** L'article 4 parle de services publics fondamentaux alors que l'article 96 par lequel le gouvernement s'attaque aux disparités régionales, parle de «services publics essentiels à un niveau de qualité raisonnable». S'agit-il de deux objectifs distincts ou bien de deux normes différentes pour un même objectif?

**M. Lalonde:** Je pense qu'il s'agit plutôt d'une question de rédaction. Nous n'avions pas l'intention de faire de distinction entre les deux.

**M. Howie:** Avez-vous envisagé de décentraliser le processus de prise de décision afin de permettre aux différentes régions du pays d'avoir plus à dire lorsqu'une décision se répercutera plus particulièrement sur celles-ci? Je pense non pas à la



[Text]

ring here to a separation of powers, because I feel that central government has got to remain strong, but to the process of making decisions.

**Mr. Lalonde:** This has been done rather expensively over the last few years, as you know. It has nothing to do with the constitution as such; it is an administrative process. As you well know, for instance, the Department of Regional Economic Expansion has decentralized its decision-making process very substantially. You have, in effect, assistant deputy ministers of Regional Economic Expansion in every region at the present time. I believe a few other departments have also followed that route. That is a trend that has been developing, and one we are encouraging as the government.

**Mr. Howie:** Have you looked at it from the point of view of structural change in the Constitution?

**Mr. Lalonde:** No, frankly because it is felt that is not the type of administrative decision that has its proper place in the constitution itself. If we were talking about transferring powers to the provinces, then you would amend Clauses 91 or 92. But if what you are talking about as you indicated, is something which does not imply a transfer of powers, then it can be done administratively without any necessity of any provision in the constitution. I do not think it would be appropriate. I do not know of any constitution that has a similar provision.

**Mr. Howie:** Thank you. Clause 117, as reproduced in the amending document, seems to contemplate no change in the existing procedure whereby judges of superior, district or county courts in each province are appointed by the federal government. Have you considered any meaningful provincial input into these appointments?

**Mr. Lalonde:** The only sector where this has been done has been vis-à-vis the Supreme Court of Canada. This is the only proposal that has been made in this particular regard. We have not tried to touch provisions of Clauses 91 or 92 specifically. I know that some of the provinces had indicated at Regina that they too would like to have an input in the appointment of those judges. Obviously, this is a matter that we will want to discuss with them and see if they all feel that way and if this is something to which they attach a great importance.

• 1050

**Mr. Howie:** Mr. Minister, New Brunswick is now Canada's only bilingual province. Is there any favourable indication of any other province's moving in this direction?

**Mr. Lalonde:** There are pressures, as you know, that have been exercised in Ontario, and I hope that through evolution some satisfactory arrangement will be found for Ontario. I am not in a position to decide or to pass judgment on what Ontario should do.

In effect, when you are looking at the Province of Quebec, although the present government has passed rather regressive legislation with regard to this particular approach or notion, in practice you can say that Quebec is still bilingual even though

[Translation]

répartition des pouvoirs, le gouvernement central devant rester fort à mon avis, mais plutôt à la prise de décisions elle-même.

**M. Lalonde:** C'est une évolution que nous avons engagée depuis plusieurs années déjà. Ceci n'a d'ailleurs rien à voir avec la constitution proprement dite, car il s'agit plutôt d'une question d'ordre administratif. Ainsi, le ministère de l'Expansion économique régional s'est fort décentralisé. Les sous-ministres adjoints de ce ministère sont sur place maintenant dans les différentes régions, et d'autres ministères se sont engagés sur cette voie. C'est une tendance appuyée d'ailleurs par le gouvernement.

**M. Howie:** Est-ce que la question a été envisagée du point de vue de la modification de structure à apporter à la Constitution?

**M. Lalonde:** Non, car à notre avis, ce genre de décision administrative ne ressortit pas à la Constitution à proprement parler. Le transfert des pouvoirs aux autorités provinciales exigerait la modification des articles 91 ou 92. Mais dès lors qu'il ne s'agit pas de transfert de pouvoirs, des mesures administratives suffisent. À ma connaissance, aucune constitution ne prévoit des dispositions de ce genre.

**M. Howie:** Merci beaucoup. L'article 117 ne semble prévoir aucune modification des modalités de nomination des juges des cours supérieures, des cours de district et des cours de comtés des provinces, par le gouvernement fédéral. Est-il question de permettre aux autorités provinciales de participer à ces nominations?

**M. Lalonde:** Ceci a été fait exclusivement en ce qui concerne la Cour suprême du Canada. Nous n'avons pas cherché à modifier les dispositions des articles 91 et 92. Lors de la Conférence de Régina, certaines provinces avaient fait savoir qu'elles aimeraient avoir leur mot à dire en ce qui concerne la nomination de ces juges. Il va falloir en discuter plus à fond pour voir si toutes les provinces sont du même avis et estiment que la question est suffisamment importante.

**M. Howie:** Le Nouveau-Brunswick est l'unique province bilingue du Canada à l'heure actuelle. D'autres provinces vont-elles s'engager sur cette voie?

**M. Lalonde:** Des pressions en ce sens s'exercent en Ontario et j'espère qu'éventuellement cette province en arrivera à une solution acceptable pour tous. Il ne m'appartient pas de dire ce que cette province doit faire.

En ce qui concerne la province de Québec, et bien que le gouvernement actuel ait adopté des lois rétrogrades à cet égard, dans la pratique le Québec est toujours bilingue même si officiellement il est unilingue. Ceci découle d'ailleurs de

*[Texte]*

it is officially bilingual, if you wish; this is just related to demographic phenomena. Frankly, I could not say what the evolution will be. I think the opposition parties in Quebec have taken the line that Bill 101 was excessive, and it will be interesting to see what happens in Quebec over the next few years.

**Mr. Howie:** Mr. Minister, what are the dangers that any rights of freedoms not listed in the proposed constitution would be considered not enforceable by the Supreme Court?

**Mr. Lalonde:** There is a general provision on rights and freedoms which says that nothing in this act restricts or eliminates existing rights and freedoms. The fact that they are not mentioned does not imply any restriction of those rights and freedoms.

Clause 26 states:

Nothing in this Charter shall be held to abrogate, abridge or derogate from any right or freedom not declared by it that may have existed in Canada at the commencement of this Act, including, without limiting the generality of the foregoing, any right or freedom that may have been acquired by any of the native peoples of Canada by virtue of the Royal Proclamation of October 7, 1763.

**Mr. Howie:** Mr. Minister, I am familiar with the section. Do you have a legal opinion or a legal expression from the department or from your legal people to the effect that, by not being specifically expressed in the constitution, a right or freedom not so expressed would be as enforceable as when it is expressed? Is that the interpretation of that section?

**Mr. Lalonde:** Yes, very definitely. I am advised that there is a similar provision in the present Bill of Rights.

**Mr. Howie:** That is what caused me to ask the question, sir. What advantages do you see in appointing to the proposed house of the federation persons in proportion to political representation at the polls, as opposed to representatives of the provincial governments in power?

**Mr. Lalonde:** It would be in order to ensure even greater and more adequate regional representation. For instance, the government of any province, if it is left exclusively to that particular government, will tend to appoint a representative of their own party affiliation even though 60 per cent of the people in the province may have voted in a different way. We have for the first time introduced, through the house of the federation, an element of proportional representation into our parliamentary system in the upper house. The same thing would apply for federal representation and the provincial representation. The basic reason is to ensure the widest possible political representation of all political tendencies in Canada in the upper house and not so much a purely government representation. Governments are dealing on a daily basis directly. We have, as you well know, dozens and dozens of federal-provincial meetings between governments and all that. But the parties, if you wish, the expression of the political will of the people as represented by various parties, does not have any national focus where it meets; never. This would be for the

*[Traduction]*

réalités démographiques. Il est bien entendu impossible de prévoir l'avenir. L'Opposition au Québec est d'avis que le Bill 101 est exagéré et il sera certainement très intéressant de suivre l'évolution de la situation au Québec au cours des années à venir.

**M. Howie:** Existe-t-il un danger que les droits et libertés qui n'ont pas été énumérés dans le projet de constitution ne puissent pas dans la pratique être appliqués par la Cour suprême.

**M. Lalonde:** Une disposition générale relative aux droits et libertés stipule que rien dans la présente loi ne peut restreindre ou supprimer des droits et libertés acquis. Le fait que ces droits et libertés ne soient pas mentionnés ne signifie pas qu'on puisse y porter atteinte.

L'article 26 précise ce qui suit:

La présente Charte ne limite ni ne supprime les droits et libertés qu'elle ne reconnaît pas expressément et qui pouvaient exister lors de la prise d'effet de la présente loi, notamment les droits et libertés qu'ont pu acquérir les peuples autochtones du Canada par la Proclamation royale du 7 octobre 1763.

**M. Howie:** Je connais cet article, monsieur le ministre. Les experts juridiques vous ont-ils confirmé que même si certains droits et libertés ne sont pas expressément reconnus par la constitution, ils seraient aussi faciles à appliquer que s'ils l'avaient été? Est-ce ainsi que vous interprétez cet article?

**M. Lalonde:** Sans aucun doute. Il paraît qu'une disposition analogue existe dans la Déclaration actuelle des droits de l'homme.

**M. Howie:** C'est pourquoi j'ai posé la question. Pourquoi les nominations à la Chambre de la fédération se feront-elles en proportion des suffrages exprimés plutôt qu'en fonction des gouvernements provinciaux au pouvoir?

**M. Lalonde:** Afin d'assurer une meilleure représentation régionale. Si des nominations à la Chambre de la fédération se faisaient exclusivement par les gouvernements provinciaux, ceux-ci nommeraient des personnes appartenant au parti au pouvoir dans les provinces respectives, même si 60 p. 100 des habitants de la province avaient voté pour un autre parti. Les modalités de nomination à la Chambre de la fédération introduisent pour la première fois dans notre système parlementaire une représentation proportionnelle à la Chambre haute. Les mêmes critères s'appliqueraient aux représentants fédéraux et provinciaux. Notre objectif est de veiller à ce que la Chambre haute représente l'ensemble des tendances politiques du Canada et non pas uniquement les gouvernements provinciaux au pouvoir. Les gouvernements traitent les affaires courantes. Par ailleurs ils tiennent de nombreuses réunions fédérales-provinciales. Par contre la volonté politique du pays telle qu'exprimée par l'entremise des différents partis n'a pas, jusqu'à présent, eu de forme officielle. Pour la première fois dans notre

[Text]

first time one national focus where you would have all those parties being able to be represented.

**Mr. Howie:** Did you consider and reject the institutionalization of the First Ministers' Conference?

**Mr. Lalonde:** No. There is a provision in the bill which specifically provides that there should be at least a meeting of first ministers once a year unless the majority of the first ministers decides that it is not necessary.

**Mr. Howie:** Thank you.

**The Joint Chairman (Sénateur Lamontagne):** Mr. Richardson, then Mr. Collenette and Mr. Lawrence.

**Mr. Richardson:** Thank you, Mr. Chairman. I welcome the opportunity to comment on Mr. Lalonde's statement and to ask him a few questions. I say by way of general introduction, this constitutional amendment bill that is before your Committee is, in my judgment, the most divisive and dangerous piece of legislation that has ever been placed before Parliament.

It has been vigorously opposed by all 10 premiers; it has been vigorously opposed by many Senators, fortunately, many of whom are members of your Committee; it has been opposed by a wide area of the media and, most important of all, it is being opposed by an increasing number of the Canadian public. The more the public comes to understand this bill, the less they like it.

I suggest to you, Mr. Chairman, that your Committee could perform an important national service by recommending to the government that Bill C-60 be torn up, put in the shredder and start over again with something that has some possibility of uniting this country.

As I do not expect the government would agree to that, we are going to be faced with the job of acquainting the public with the deficiencies in the bill and I have a few questions that I would like to ask.

I might, again, before starting into them, make one further observation, and that is that since I crossed the floor of the House, now several weeks ago, I have had a very large correspondence, exchange of views, with the Canadian public. My letters are no longer in the hundreds, they are now in the thousands, and what the Canadian public is telling me is that this legislation and this proposal for constitutional change is not a reflection of the national will.

There is no consensus in Canada for what is going forward. What the people are telling me is that they want as little as possible written in their constitution, not as much as possible. They believe essentially in the supremacy of Parliament, and in the flexibility of Parliament. They do not want to exchange that supremacy of Parliament for the supremacy of a written constitution. That message is coming through loud and clear.

As for my questions, I would like to start with the theme that many others have been on, and that is Phase I and Phase II being considered together, except that my reason for wanting that is not entirely the same as the others. It is not only because the division of powers is coming in Phase II, it is because the all important amending formula has been put by the government into Phase II.

[Translation]

histoire, la Chambre haute permettrait à toutes les tendances politiques de s'exprimer à l'échelle nationale.

**M. Howie:** Avez-vous envisagé puis rejeté la possibilité d'institutionnaliser les conférences des premiers ministres?

**M. Lalonde:** Pas du tout. Une disposition du présent bill stipule que les premiers ministres doivent se réunir au moins une fois par année, à moins que la majorité d'entre eux décident que c'est inutile.

**M. Howie:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La parole est à M. Richardson qui sera suivi de MM. Collenette et Lawrence.

**M. Richardson:** Merci, monsieur le président. Je suis heureux de poser quelques questions au ministre. En guise d'introduction, je dirai que le présent bill visant à modifier la constitution du Canada est à mon humble avis la loi la plus dangereuse et la mieux apte à semer la division dont le Parlement ait jamais été saisi.

Les 10 premiers ministres provinciaux ont été unanimes à le condamner. Le bill a également été vivement critiqué par de nombreux sénateurs dont fort heureusement plusieurs siègent au présent comité. De nombreux organes d'information sont contre et chose plus importante encore, un nombre croissant de Canadiens se prononcent également contre le bill. En fait, mieux on le comprend, moins on l'approuve.

Le comité rendrait un service insigne au pays en recommandant que le gouvernement déchire purement et simplement le Bill C-60 et s'attaque à un nouveau projet susceptible d'unifier le pays.

Comme je ne m'attends pas à ce que le gouvernement abonde dans mon sens, nous allons être obligés d'expliquer les lacunes de ce bill au public, et c'est pourquoi je voudrais vous poser quelques questions.

J'ajouterais par ailleurs que depuis que j'ai changé d'allégeance politique il y a quelques semaines, on m'a adressé de nombreuses lettres d'un peu partout dans le pays. Je reçois en ce moment des lettres non pas par centaines, mais par milliers, lettres dont il ressort clairement que le présent projet de loi ne traduit nullement la volonté nationale.

Il n'existe aucun consensus dans le pays sur toute cette entreprise. Les Canadiens estiment que la constitution doit contenir un minimum et non pas un maximum de dispositions. Le pivot de notre société est la suprémacie du Parlement ainsi que sa souplesse. Cette suprémacie du Parlement ne doit pas être remplacée par la suprémacie d'une constitution écrite. Voilà ce qu'on écrit noir sur blanc.

Je voudrais maintenant comme beaucoup d'autres, soulever la question de l'étude simultanée des phases I et II, même si mes motifs sont différents. Non seulement le partage des pouvoirs est-il prévu à la phase II, mais en plus la formule portant modification de la constitution a-t-elle également été prévue à la phase II par le gouvernement.



## [Texte]

I do not see, Mr. Chairman, how it is possible to ask Parliament to accept any of the recommendations, anything in Phase I, in Bill C-60 until they know what the amending procedure is going to be, and just let me cite one example.

In an area of language rights, I think most of us would agree that the Province of Quebec has a somewhat greater interest in language rights than some other provinces. Therefore, if in the amending procedure the Province of Quebec is to have a perpetual veto, it clearly makes a difference than if the amending procedure is, for instance, one of the other proposals that has now come out, a national referendum at 50 per cent or some such formula as that which has much more flexibility, how can we decide the extent and the degree of language rights as just one example in Phase I if we do not know what is going to be the amending procedure?

• 1100

So my first question to the Minister is: will he bring the consideration of the amending procedure forward to be considered concurrently with the other important matters in Phase I?

**Mr. Lalonde:** Well, it is before you, Mr. Richardson. Two days ago we tabled before this Committee a document concerning the amending formula. It has been circulated to all premiers and we have also said that we would be happy to have it on the agenda of the Conference of First Ministers at the end of October. There has never been any statement or argument that the amending formula should be postponed until Phase II or after Phase II. If the provinces want to go at it first, we will be discussing it first. There has never been any discussion about...

**Mr. Richardson:** Well, I am encouraged to hear that, Mr. Chairman. It is of only recent days and I hope that it is not just discussion but that there is a commitment to agreement on the amending formula before we try to decide what goes into the Constitution itself.

**Mr. Lalonde:** That, however, is a pretty tall order, Mr. Richardson, because it has been tried for 51 years without success. So if you say that nothing will happen until there is an agreement on the amending formula, we may commit ourselves to another 51 years of status quo. I think that type of commitment is a bit much to ask to be met.

There is the matter of amending the Constitution at the present time. Either the provinces can do it on their own, the federal Parliament can do it on its own, or you would have to go to Westminster. So there are three ways of amending the Constitution at the present time. I do not see why we would make a statement to the effect that until there is a new method of amending, no amendment will ever take place.

**Mr. Richardson:** But, Mr. Chairman, the Minister knows that for the last 10 years at least, since the Victoria Conference, there has been only one amending formula which has been endorsed by the Government of Canada. I am pleased to see that at least alternatives are now being considered. Second-

## [Traduction]

Je ne vois pas comment le Parlement peut être invité à entériner les recommandations de la phase I du bill C-60 avant de connaître dans le détail les modalités de la formule portant modification de la constitution. Je vais vous donner un exemple.

En ce qui concerne les droits linguistiques, nous sommes tous d'accord je pense pour dire que la province de Québec s'intéresse plus à cette question que d'autres provinces. Si la province de Québec garde son droit de veto en permanence d'après la formule de réforme constitutionnelle, cela fera certainement une différence si on accepte par exemple d'autres formules qui ont été avancées, tel un référendum national devant recueillir 50 p. 100 des voix ou toute autre formule encore plus souple. Comment pouvons-nous nous prononcer sur les droits linguistiques à la phase I sans être fixés sur les modalités de réforme.

La première question au ministre est donc celle-ci: a-t-il l'intention de permettre que l'étude de la procédure d'amendement se fasse en même temps que l'étude des importantes questions énumérées à la phase I?

**M. Lalonde:** Vous en êtes déjà saisi, monsieur Richardson. Il y a deux jours, nous avons déposé devant le comité un document concernant la formule d'amendement. Il a été distribué à tous les premiers ministres. Nous avons par ailleurs indiqué que nous étions prêts à inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres prévue pour la fin d'octobre. Il n'a jamais été question que l'étude de la formule d'amendement soit reportée à la phase II ou plus tard. Si les provinces veulent insister d'abord, nous nous rendrons à leur désir. Il n'a pas été indiqué...

**M. Richardson:** Je suis heureux de l'entendre, monsieur le président. Le document remonte à quelques jours seulement. J'espère qu'il n'y aura pas que des discussions, j'espère qu'on pourra s'entendre sur la formule d'amendement avant de décider du contenu de la Constitution.

**M. Lalonde:** C'est beaucoup demander, monsieur Richardson, puisque nous essayons depuis 51 ans sans succès. Si vous voulez qu'il n'y ait rien de fait avant que nous nous entendions sur la formule d'amendement, nous pourrions bien avoir le statu quo pendant encore 51 ans. Je pense que c'est beaucoup demander que d'imposer cette condition.

Il faut se demander comment modifier la Constitution actuellement. Soit que les provinces puissent le faire de par leur propre initiative, soit que le gouvernement fédéral puisse le faire de par sa propre initiative, soit qu'il faille s'adresser à Westminster. Il y a donc trois façons de procéder actuellement pour modifier la Constitution. Je ne vois pas ce que nous aurions à gagner en déclarant qu'il ne doit pas y avoir de modification avant qu'une nouvelle méthode soit trouvée.

**M. Richardson:** Monsieur le président, le ministre sait très bien que depuis au moins dix ans, soit depuis la Conférence de Victoria, il n'y a vraiment eu qu'une formule d'amendement acceptée par le gouvernement du Canada. Je suis heureux de constater que d'autres possibilités sont envisagées. Deuxième-

[Text]

ly, because of the concern about the two classes of judges on the Supreme Court, I would like to ask the Minister whether he thinks the proposals in Bill C-60 are in fact unifying or divisive. It seems to me that what we are going to have if Bill C-60 becomes law is four first-class judges who are able to make judgments about the civil code and the common law and seven second-class judges who can only make judgments about the common law. I do not think that is a very happy situation for a Supreme Court of any country.

I will ask my other questions, or do you want to answer them as we go?

**Mr. Lalonde:** I may answer that one quickly. We have at the present time, as I have indicated, two law systems in Canada. We have had these since 1763, the civil law system in Quebec and the common law system in the other provinces. It has been a consistent complaint that, as I said, there was an erosion of the civil law system of judges with a common law interpretation of the civil law system. One way of dealing with it has been the one we have proposed. You will hear witnesses I am sure, I hope, from the Bar and various organizations. You will hear their views. If there is a better way of dealing with this particular problem or if it is the conclusion of the Committee all around on the basis of expert witnesses we will have heard that we should not change the present system, that is the type of thing about which the government would be quite happy to have the views of the Committee. We have put forward what we thought was one way of answering a problem that has been with us consistently for many, many decades.

**Senator Forsey:** Oh, no.

• 1105

**Mr. Lalonde:** May I ask the hon. Senator to hold his horses? If the view is that it should be done another way, another way can be found to deal with this problem. The government will be quite happy to respect the views of the Committee.

**Mr. Richardson:** Mr. Chairman, my understanding is that there are judges on the Supreme Court who understand the common law, and who also understand the Civil Code; equally as well are those who understand the Civil Code and the common law. So I just do not see why the difference.

But to move on, another area that appears very divisive is the proposal that in the House of the Federation there be a double majority. I do not see how we can expect members of Parliament to have to declare their language of origin, or their original language, before they know in which group they are to vote. I think that is a divisive concept, but I would ask the minister if he thinks that in some way that is going to help to achieve national unity.

**Mr. Lalonde:** Again, one of the problems in the evolution of our federal system and our Canadian society has been and is the fear of the French-speaking Canadians of becoming even a smaller minority with regard to the population of Canada over the decades to come.

Mr. Gauthier spoke about this quite eloquently at the beginning of the session, and he and several of his colleagues have spoken repeatedly on the subject.

[Translation]

ment, devant la possibilité qu'il y ait deux catégories de juges à la Cour suprême, je voudrais savoir si le ministre estime que ces dispositions du Bill C-60 sont de nature à unir ou à diviser. Avec le Bill C-60, il me semble qu'il y aura quatre juges principaux qui pourront décider dans le cas du Code civil et du droit coutumier et sept juges secondaires qui ne pourront décider que dans le cas du droit coutumier. Je ne pense pas que ce soit la solution idéale pour le plus haut tribunal d'un pays quel qu'il soit.

J'ai d'autres questions. Voulez-vous répondre au fur et à mesure ou à la fin?

**M. Lalonde:** Je puis répondre à cette question rapidement. Il existe au Canada actuellement deux régimes. Depuis 1963, c'est le droit civil qui est en vigueur au Québec et le droit coutumier qui est en vigueur dans les autres provinces. Or, on s'est souvent plaint de la dégradation du droit civil dû à l'interprétation du juge formé au droit coutumier. Nous proposons cette façon de procéder pour régler le problème. Vous entendrez sûrement à titre de témoins les membres du Barreau et divers autres organismes. Vous verrez ce qu'ils en pensent. S'il y a une autre façon d'aborder le problème ou si le comité estime, après avoir entendu des experts sur la question, que le présent régime ne doit pas être changé, le gouvernement est prêt à en tenir compte. Nous avons proposé une solution à un problème qui existe depuis des décennies.

**Le sénateur Forsey:** Pas du tout.

**M. Lalonde:** Puis-je demander à l'honorable sénateur de ne pas intervenir? Si le Comité estime qu'il y a une autre façon de procéder, le gouvernement est prêt à entendre son point de vue afin de régler le problème.

**M. Richardson:** Monsieur le président, je pense qu'il y a des juges de la Cour suprême qui comprennent très bien le droit coutumier et en plus le droit civil comme il y en a qui comprennent très bien le droit civil et en plus le droit coutumier, je ne vois pas pourquoi on fait la différence.

Je passe à un autre sujet. Une autre proposition propre à engendrer le désaccord est celle qui a trait à la double majorité à la Chambre de la fédération. Je ne vois pas comment on peut demander aux membres d'un Parlement d'indiquer leur langue d'origine afin de savoir dans quel groupe ils doivent voter. Je pense qu'une telle proposition ne peut que semer la discorde, mais je ne sais pas si le ministre croit ainsi aider la cause de l'unité nationale.

**M. Lalonde:** Un des problèmes auxquels a donné lieu l'évolution du régime fédéral et de la société canadienne a été et est toujours la crainte des Canadiens d'expression française de devenir une plus petite minorité encore par rapport à l'ensemble de la population du pays au cours des années futures.

M. Gauthier a été éloquent à cet égard au début des délibérations. Lui et ses collègues ont souvent repris ce sujet.

## [Texte]

The problem we are facing is how can we not only provide under the Charter of Rights and Freedoms certain basic, I would call them floor guarantees—if I come back to what Senator Lang has raised—but also try to develop in our federal system a way whereby the French-speaking Canadian minority in this country would be assured that the will of the majority, as expressed by Parliament, even if the French-speaking Canadians were to become 20 per cent or 15 per cent of the population in 50 or 35 years' time... that there would never be a situation whereby a Parliament, just by majority vote, would be able to do away with all the progress that has been made over the years and do away with the legislation that has been passed and will be passed by Parliament to answer some of the linguistic problems we have in this country.

How can you do that? You can do that through enshrining or freezing in the constitution almost all the legislation we have at the present time, which is not very reasonable or sensible. Maybe you could do it through requiring a special majority vote in the House of Commons. We have tried to do that through saying that the double majority can be reversed by a two-thirds vote in the House of Commons, as you know.

So there is a genuine problem which we have to face; there is a genuine concern which has to be met. What we have proposed is one way of coping with it. We have tried over and over again to find various ways. I agree with you that it is something that is not traditional in our Parliamentary system, but I think we will have to invent new ways and imaginative ways of coping with a problem that is genuine and real. If you can come forward with a better way of coping with it, we will be very happy to see it.

**Mr. Richardson:** Right. Mr. Chairman, I have other questions but I will confine it to one last question which arises out of the minister's statement on Tuesday morning, when he made what to me is quite an alarming statement in this sentence. He said:

Until we have an amending procedure we cannot entrench in a clear and specific way the many things, like the Canadian Charter of Rights and Freedoms, that ought to be entrenched and protected against change by Parliament or by a legislature acting alone.

It is the words "the many things" about which I would like to ask the minister. Those of us who believe in the supremacy of Parliament, as I said earlier, and who do not want to see too much in the constitution, would like to know what "the many things" are that the minister thinks should be entrenched.

**Mr. Lalonde:** Well, a charter of human rights, for instance, is the first and basic element that we are talking about, entrenching the institution of the Supreme Court, which is the supreme arbiter of the Constitution—these are examples of the many things that, in our view, should be entrenched in the constitution and which are not at present.

## [Traduction]

Le problème n'est pas seulement de prévoir en vertu de la Charte des droits et des libertés certaines garanties minimales, pour reprendre l'idée du sénateur Lang là-dessus, mais également de faire en sorte qu'à l'intérieur du régime fédéral la minorité canadienne d'expression française soit protégée contre la volonté de la majorité, telle qu'exprimée au Parlement, même si cette minorité canadienne d'expression française vient à compter pour seulement 15 ou 20 p. 100 de la population au bout de 35 ans ou de 50 ans... Il ne doit jamais arriver que le Parlement, par simple vote majoritaire, soit en mesure de supprimer tout ce qui a été acquis au cours des années et d'abroger des lois que le Parlement a adoptées pour résoudre les problèmes linguistiques du pays.

Comment y arriver? On peut inscrire dans la constitution presque toutes les lois existant actuellement, ce qui ne paraît pas raisonnable. On peut également exiger un vote majoritaire spécial à la Chambre des communes. Comme vous le savez, nous avons voulu que la double majorité puisse être renversée par un vote des deux tiers à la Chambre des communes.

Nous faisons donc face à un problème réel. Nous devons y trouver une solution. Nous en avons proposé une. Nous avons essayé à plusieurs reprises et de diverses façons. Je conviens avec vous que ce n'est pas la façon traditionnelle de procéder dans notre régime parlementaire mais il nous faut inventer de nouvelles méthodes, il nous faut faire preuve d'imagination pour régler ce problème qui est très réel. Si vous avez une meilleure solution, nous sommes prêts à l'entendre.

**M. Richardson:** J'ai encore beaucoup de questions, monsieur le président, mais je vais en poser une dernière. Elle a trait à une déclaration du ministre mardi matin. Il me semble qu'elle a de quoi inquiéter. Voici ce qu'il a dit:

Tant que nous n'aurons pas de méthodes de modification, nous ne pourrons pas garantir, dans la Constitution, de façon nette et précise, les nombreux éléments—notamment la Charte des droits et libertés—qui devraient être garantis et protégés contre tout projet de modifications unilatérales du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale.

Ce sont «ces nombreux éléments» qui m'intriguent. Ceux d'entre nous qui croyons en la suprématie du Parlement, comme je l'ai dit plus tôt, et qui refusons une constitution très complexe, nous voudrions savoir ce que le ministre a en tête lorsqu'il parle de nombreux éléments qui doivent être garantis dans la constitution.

**M. Lalonde:** La Charte des droits est sûrement le premier exemple qui vient à l'esprit. Il y a également eu la Cour suprême, l'instance suprême en matière constitutionnelle. Ces éléments, entre autres, doivent être protégés dans la Constitution. Ils ne le sont pas actuellement.



[Text]

• 1110

**Mr. Richardson:** Mr. Chairman, with respect, at some point we must define specifically, by name, those things that are to be entrenched.

**Mr. Lalonde:** That is right.

**Mr. Richardson:** You do mention the Charter of Rights and Freedoms as an example, but the words "many things" are of concern to me, because I think we ought to know what you have in mind—or perhaps that is just an unfortunate bit of phrasing.

**Mr. Lalonde:** No, it is not an unfortunate bit of phrasing. I think examples of this are in the present bill, which you have before you, but we do not think, as I said, these proposals have to carry a large consensus and that is why they are put forward as proposals, and will be debated and amended, and we hope we can develop a large enough consensus. Okay?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Colletette.

**Mr. Colletette:** Thank you very much, Mr. Chairman. I welcome the initiative of the government to change the constitution of Canada, or to devise a new constitution of Canada. Contrary to the view of Mr. Richardson, I cannot see how democratic discussion in the Parliament of Canada within this Committee can be divisive. I think what can be divisive is the attitude of, perhaps, the inflexible few who are whipping up unfounded fears throughout the country as to what is actually in this particular bill, as to what could be in this bill. I will come to an example of this when I talk about the monarchy. The proposal with respect to the monarchy has been irrationally attacked, in my view, in the last little while, and the Minister has certainly assured me that there is no need for the division within the country on this particular issue.

I believe this reform is long overdue and I am very glad to participate, for personal reasons. I would like to participate in the discussion in this Committee from the perspective of being both a member of the postwar generation and as a new Canadian.

I want first to deal with the problem of process, which has been referred to at length. Miss MacDonald twice, to my knowledge, has emphasized this particular aspect, both in her opening statement on Tuesday and again this morning.

It appears that her party is basing most of its criticisms of Bill C-60 on the very questionable assumption that the Parliament of Canada does not have the right to amend the constitution in areas of its own competence. I welcome the fact that the Minister is about to table a paper on the legal right of the Parliament of Canada to make these kinds of amendments.

It is interesting to note in some of the papers that have been circulated to us—I am not sure whether Senator Forsey was responsible for sending the paper prepared by Professor Kwavnick—that in his paper Professor Kwavnick, I believe, hit the nail right on the head on page 2 of the document that was circulated to us when he said that the government ought to be prepared to take the question of a new constitution to be the people over the heads of their provincial governments and that

[Translation]

**M. Richardson:** Mais monsieur le président, il faut sûrement réussir à identifier clairement ces éléments qui doivent être protégés.

**M. Lalonde:** C'est exact.

**M. Richardson:** Vous citez l'exemple de la charte des droits et des libertés, mais ce sont les autres éléments qui m'inquiètent. Il faut savoir de quoi on parle. C'est peut-être la formule employée qui est mauvaise.

**M. Lalonde:** Non, ce n'est pas un mauvais choix de termes. Il y a d'autres exemples dans ce projet de loi. Nous ne pensons pas que ces propositions fassent l'unanimité actuellement. C'est pourquoi il ne s'agit que de propositions. Elles seront discutées et modifiées au besoin. Nous espérons obtenir, un consensus suffisant.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Colletette.

**M. Colletette:** Merci, monsieur le président. C'est avec joie que j'accueille cette initiative du gouvernement qui veut modifier la constitution du Canada ou en rédiger une nouvelle. Malgré ce qu'en pense M. Richardson, je ne vois pas comment ce débat démocratique au Parlement du Canada, par la voie de ce comité, peut engendrer la division. Ce qui peut engendrer la division, selon moi, c'est plutôt l'attitude rigide de certains qui font surgir des craintes non fondées un peu partout quant aux intentions et au contenu de ce projet de loi. Je donnerai un exemple lorsque j'aborderai le sujet de la monarchie. Les propositions relatives à la monarchie ont été attaquées d'une façon irrationnelle ces derniers temps. Le ministre m'a assuré, quant à moi, qu'il n'y avait rien dans ces dispositions qui puisse semer le désaccord au pays.

Je pense que cette réforme aurait dû s'effectuer il y a longtemps. Pour des raisons personnelles, je suis heureux d'y participer maintenant. J'ai l'occasion de participer à des délibérations de ce comité tant comme individu appartenant à la génération de l'après-guerre que comme nouveau Canadien.

Je voudrais d'abord parler du processus qui a fait l'objet de tant d'interventions. M<sup>lle</sup> MacDonald y est revenue à deux reprises, dans sa déclaration d'ouverture mardi et encore une fois ce matin.

Il semble que son parti fonde ses principales critiques du Bill C-60 sur les suppositions pour le moins douteuses que le Parlement du Canada n'a pas le droit de modifier la constitution dans les domaines qui relèvent de sa compétence. À cet égard, je suis heureux d'apprendre que le ministre est sur le point de déposer un document portant sur l'attitude légale du Parlement du Canada de présenter de tels amendements.

Il est intéressant de noter, dans les documents qui nous ont été distribués, je ne sais pas si c'est le sénateur Forsey qui a transmis le document préparé par le professeur Kwavnick, que celui de M. Kwavnick va droit au but. À la page deux du document qui nous a été distribué, le professeur déclare que le gouvernement doit être prêt à porter la question d'une nouvelle constitution devant le peuple, quitte à passer outre aux gouvernements provinciaux. Il estime que si le gouvernement n'a pas

## [Texte]

if it were not prepared to do that as a last resort then this entire effort ought to be abandoned as still another exercise in frustration.

I believe, Mr. Chairman, the Parliament of Canada does have the right to amend the constitution within areas of its own competence, but I believe the final arbiter of this, if there is serious division on it, should be the Canadian people at large. Therefore, I agree with the statements made by Mr. Lang on the possibility of having plebiscites within various regions, or nationally, on constitutional matters.

• 1115

On the question raised by Mr. Broadbent, I share some of his concerns on human rights, and in subsequent days I would like to go into this in greater depth. But one thing Mr. Broadbent said that strikes me as unrealistic is that he attributes the present unease in this country solely to economic forces. This is, of course, I suppose purely a Marxist interpretation of society, in that economic questions are supreme. However, I think Mr. Broadbent and perhaps his colleagues in that party are being blind to the very real linguistic and cultural concerns that are being expressed not only by the French-speaking minority in the country at large, but also by the English-speaking minority in the Province of Quebec. Therefore I welcome this bill in its attempt to come to grips with some of these linguistic and cultural problems.

I have concerns on the new composition of the Supreme Court. There has been some criticism that the court would become very politicized. Not being a lawyer myself, I would of course defer to the judgment of those who are closer to the problem, but the whole question of increased regional appointments, increased provincial consultation, seems to inject a note of politics into the court. Of course, this is really foreign to our British legal system, certainly to the system that I grew up under.

I also have some concerns about the double majority. It appears to me that perhaps we are needlessly injecting the concept of race into our governmental process, into our constitutional process, and I would like to ask the Minister this as my first question; if adequate guarantees for language are entrenched within a new constitution, what situations does he envisage the house of the federation participating in with its double majority? In other words, if we have these rights entrenched, why would there be a need to have this political blood test and to have people express their views according to their linguistic heritage?

**Mr. Lalonde:** I think I answered Mr. Richardson along those lines a few minutes ago, in the sense that the Charter of Human Rights provides for very minimum rights. In the linguistic area this is the case. If you refer to it, it is very limited.

Obviously, if our policy vis-à-vis the two official languages federally were limited to what is guaranteed under human rights, it would be a pretty well bare bone policy; it would be very limited. In effect, through the Official Languages Act, through other measures over the years, many steps have been taken to ensure that the two official languages of the federal

## [Traduction]

l'intention de procéder ainsi en dernier ressort cette tentative doit être abandonnée car elle ne peut mener qu'à la frustration.

Monsieur le président, je pense que le Parlement a justifié la nécessité de modifier la constitution dans les domaines qui relèvent de sa compétence. L'ultime arbitre de cette question, en cas de sérieux désaccord, doit être le peuple canadien. Je suis donc d'accord avec M. Lang lorsqu'il parle de la possibilité de tenir des consultations populaires dans diverses régions ou à l'échelle nationale sur les questions constitutionnelles.

Je partage certaines des inquiétudes exprimées par M. Broadbent au sujet des droits de la personne, et dans les jours qui suivront, j'aimerais en parler plus en détail. Cependant, M. Broadbent a dit quelque chose qui me semble irréaliste car il attribue le malaise actuel au pays aux seules forces économiques. Je suppose que cela découle d'une interprétation purement marxiste de la société, où les questions économiques sont d'importance primordial. Toutefois, je pense que M. Broadbent, et ses collègues également, oublient les inquiétudes linguistiques et culturelles exprimées non seulement par la minorité francophone de notre pays, mais également par la minorité anglophone de la province de Québec. En conséquence, je suis heureux que ce projet de loi essaie de régler certains de ces problèmes linguistiques et culturels.

Je m'inquiète de la nouvelle composition de la Cour suprême. On a dit que la Cour deviendrait très politisée. N'étant pas avocat moi-même, je m'en remets au jugement de ceux qui connaissent mieux le problème, mais je crois que l'augmentation des nominations régionales et de la consultation avec les provinces va ajouter une note politique à la Cour suprême. Évidemment, c'est une situation étrangère au système juridique britannique, du moins au système sous lequel j'ai grandi.

Je m'inquiète également de la double majorité. Nous introduisons peut-être inutilement une notion de race dans notre processus gouvernemental, dans notre Constitution, et c'est pourquoi je pose ma première question au ministre: si l'on inclut dans la nouvelle constitution des garanties linguistiques suffisantes, quelle situation la Chambre de la Fédération serait-elle appelée à régler, avec sa double majorité? Autrement dit, si les droits sont garantis, pourquoi est-il nécessaire de faire sur le plan politique une sorte d'analyse de sang et d'avoir une chambre dont les membres exprimeraient leurs opinions selon leur héritage linguistique?

**M. Lalonde:** Je pense avoir fait une réponse semblable à M. Richardson il y a quelques minutes, lorsque j'ai dit que la Charte des droits de la personne garantissait des droits minima. C'est le cas dans le domaine linguistique. Si vous la lisez, vous verrez qu'il sont très limités.

Évidemment, si le gouvernement fédéral limitait sa politique en matière de langues officielles à ce qui est garanti dans la Charte, nous n'aurions qu'un squelette de politique; une politique extrêmement limitée. En fait, nous avons pris de nombreuses mesures, dont la Loi sur les langues officielles et d'autres lois, afin d'assurer que les deux langues officielles sont non

[Text]

level are not only being protected but encouraged, developed and supported. For instance, all of the money that has been put by the federal Parliament over the last 50 years into the French network of the CBC has had a lot to do with the development and support of the French language in Canada. The measures in the Official Languages Act go much further than the measures under human rights here. A federal Parliament in the future could decide to do away with the entire French network of the CBC, or to do away with the entire French production of the National Film Board, or to do away with grants to French-speaking literature, as we are giving to English-speaking literature and all that. We could cut down to one-tenth of what is in the Official Languages Act and still meet the test and standard of the Canadian Human Rights Act.

It is in order to give a sense of security over the next decades to the French-speaking minority that its rights are not going to be restrained or tampered with without an opportunity for at least very thoughtful reflection by Parliament; that is, a vote in the upper house, and then even the possibility of changing that vote by two-thirds of the House of Commons. It is, as I said to Mr. Richardson, one way of coping with the problem. If the Committee can find a better way, I will be quite happy to look at it.

• 1120

**Mr. Collenette:** I am glad, Mr. Chairman, that the Minister is flexible on this matter because I would prefer to see some embellishment of the Charter of Human Rights so that French-language rights are guaranteed absolutely for all time, so that examples such as he gave would not be necessary in terms of going to the House of the Federation. Surely the ingenuity of constitutional drafters can come up with something in this bill which will entrench for all time minority-language rights with respect to protecting the French language and the French culture which would then obviate the need to have this kind of process, that really could be quite distasteful, in the House of Federation. Perhaps we could all turn to that later on in our deliberations because I think it is going to be a central point of contention with members of the Committee.

On the question of the Monarchy . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Last question.

**Mr. Collenette:** Oh, last question, thank you. I can make this very brief and this is a statement. I have other questions, but they will wait for another time.

As I said earlier, I really welcome the Minister's clarification in his statement made the other day. I guess it was August 15 that he tabled this statement and I am very pleased that we have made clear to the Queen that the objective of this whole exercise was to maintain the position of the Crown in Canada, and that the Queen was satisfied that these proposals would not alter the essential relationship with the Crown to Canada.

There are many people, Mr. Chairman, in my generation who do not have the same attachment to the Monarchy as even their parents, those of British heritage even do not have the same kind of attachment, but at this particular point in time in

[Translation]

seulement protégées mais encouragées, appuyées et renforcées au niveau fédéral. Tout l'argent que le Parlement fédéral a consacré ces 50 dernières années au réseau français de Radio-Canada a grandement aidé à renforcer et appuyer la langue française au Canada. Les dispositions de la Loi sur les langues officielles vont beaucoup plus loin que les dispositions de la Déclaration des droits. Le Parlement fédéral pourrait fort bien supprimer tout le réseau français de Radio-Canada, toute la production française de l'Office national du film ou les subventions aux écrivains francophones, etc. Nous pourrions réduire tout cela à un-dixième de ce que nous avons maintenant dans la Loi sur les langues officielles et répondre quand même aux normes fixées par la Déclaration canadienne des droits de la personne.

C'est pour donner à la minorité francophone le sentiment que ses droits sont en sécurité et ne seront pas modifiés sans avoir fait l'objet d'une étude approfondie par le Parlement et d'un vote de la Chambre haute, qui pourrait toujours être renversée par une majorité des deux-tiers à la chambre des communes. Comme je l'ai dit à M. Richardson, c'est une façon de régler ce problème. Si le comité peut trouver quelque chose de mieux, je serai très heureux de le prendre en considération.

**M. Collenette:** Je suis heureux, monsieur le président, que le ministre fasse preuve de souplesse à cet égard, parce que j'aimerais qu'on modifie la charte des droits de l'homme afin de garantir à jamais les droits des francophones, et qu'il ne soit plus nécessaire d'avoir recours à la Chambre de la fédération pour régler des cas comme ceux qu'il a mentionnés. Nos rédacteurs constitutionnels peuvent certainement trouver quelque chose qui garantira à tout jamais les droits linguistiques des minorités afin de protéger la langue et la culture française et de supprimer la nécessité d'avoir recours à la Chambre de la fédération, ce qui pourrait être très déplaisant. Nous pourrions peut-être en parler plus tard au cours de nos délibérations parce que cela sera certainement une question fort débattue par les membres du comité.

En ce qui concerne la monarchie . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Dernière question.

**M. Collenette:** Oh! Dernière question, merci. Elle sera très brève, et en fait, c'est une déclaration. J'ai d'autres questions, mais je les poserai une autre fois.

Comme je l'ai dit plus tôt, je suis heureux que le ministre ait clarifié sa déclaration de l'autre jour. Je crois qu'il a déposé cette déclaration le 15 août et je suis heureux de voir que nous avons convaincu sa Majesté la reine que notre objectif était de conserver à la couronne sa position au Canada et que nos propositions ne modifieraient pas les rapports essentiels entre la couronne et le Canada.

Monsieur le président, de nombreux citoyens de ma génération n'ait pas pour la monarchie le même attachement qu'ont leurs parents, même ceux d'origine britannique n'ont plus ce genre d'attachement, cependant, à ce stade de notre histoire, je



## [Texte]

history certainly I do not think any diminution of the powers of the Monarchy would be acceptable to a large portion of people in the country. This may change and that essentially would be a question for another time, but I welcome the reiteration that the Minister has given us and this, perhaps, provides an example of where many people, many commentators, perhaps many legislators, both provincial and federal, have run off across the country whipping up fears unnecessarily about the content of this bill and have, in Mr. Richardson's words, created a divisive climate. I would hope that as this Committee proceeds over the ensuing weeks we will show to the Canadian people that this document, indeed, is not divisive, but is an ingenious, very imaginable attempt to deal with the political, social and cultural circumstances that are in effect in this country today. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lawrence and then we will adjourn.

**Mr. Lawrence:** Thank you, Mr. Chairman. I will be fairly brief because I am still in the state of mind in which I am honestly trying to understand, not only the purpose and the means, but also the methodology by which the government is trying to bring about these changes and, therefore, I am in no position yet to make any presentation of my point of view as to a better method. I am still trying to understand the government's methods.

One matter that very seriously puzzles me, and I would like some explanation from the Minister, is that in his initial presentation he reiterated time and again that if one province did not approve of some of these elements of change, then that, of course, would not hold up the government in its attempt to have the changes made and, of course, by implication, even though I do not think he actually said that, he meant the Province of Quebec.

This morning, in answer to my colleague, Miss MacDonald, he also said, and I hope I am not misinterpreting his words, that in respect, for instance, of the provisions relating to the second chamber, the government would not continue with those proposals if no province approved, but again, he reiterated that if only one province did not approve that would not hold it up. We are into a numbers' game now, Mr. Lalonde. You are saying, if Quebec did not approve, we would not go ahead. If all the provinces did not approve, then we would not go ahead. What would happen, for instance, if a combination of Ontario and Quebec did not approve—as a for instance?

• 1125

**Mr. Lalonde:** I said that I did not think it would be wise to proceed with the House of the Federation, as proposed, if all the provinces unanimously refused to appoint members or to participate in the process. Obviously, I would not recommend that to my colleagues. It would be a Cabinet decision to take as to what would be done, but personally, I do not think I would recommend it. It is a matter of judgment at any particular time and I will not start speculating as to two, three, four provinces and which ones, and all that . . .

## [Traduction]

ne pense pas qu'une diminution des pouvoirs de la monarchie soit acceptable pour une large partie de la population. La situation peut changer et il faudrait alors débattre cette question. Je suis heureux que le ministre nous ait répété aujourd'hui ses explications et cela nous démontre que de nombreuses personnes, des commentateurs, et peut-être même des législateurs, tant provinciaux que fédéraux, ont suscité parmi la population du pays des craintes inutiles au sujet du contenu de ce projet de loi et ont créé, comme l'a dit M. Richardson, un climat de division. J'espère qu'au cours des prochaines semaines, le comité pourra montrer à la population canadienne que ce document ne veut pas semer la division, mais qu'il est plutôt un effort d'imagination reflétant les circonstances politiques, sociales et culturelles existant aujourd'hui dans le pays. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Lawrence puis nous ajournerons.

**M. Lawrence:** Merci, monsieur le président. Je serai assez bref parce que j'essaie toujours de comprendre non seulement l'objet de ces changements mais également la méthodologie qu'entend suivre le gouvernement et c'est pourquoi je ne peux pas encore vous exposer ce qui serait selon moi une meilleure méthode. J'essaie toujours de comprendre les méthodes du gouvernement.

Une question me laisse perplexe, et j'aimerais que le ministre me fournisse des explications à ce sujet. Dans sa déclaration préliminaire, il a répété à plusieurs reprises que si une province n'approuvait pas certains aspects de ces changements, cela n'empêcherait pas le gouvernement d'essayer d'effectuer ces changements et je suppose qu'il s'agit de la province de Québec bien que je ne pense pas qu'il l'ait mentionné.

En réponse à ma collègue, M<sup>lle</sup> MacDonald, il a également dit ce matin et j'espère que je n'ai pas mal interprété ses propos, qu'en ce qui concerne les dispositions concernant la deuxième chambre, le gouvernement retirerait ses propositions si aucune province ne les acceptait. Là encore, il a répété que le gouvernement ne les retirerait pas si une seule province n'était pas d'accord. C'est jouer sur les chiffres monsieur Lalonde. Vous dites que si le Québec n'approuvait pas les propositions, cela ne changerait rien à l'affaire. Si toutes les provinces refusaient leur approbation, vous les retireriez. Qu'est-ce qui se passerait si par exemple, l'Ontario et le Québec ne les approuvaient?

**M. Lalonde:** J'ai dit que je ne pensais pas qu'il serait judicieux de créer la Chambre de la fédération proposée, si toutes les provinces refusaient d'y nommer des représentants ou de participer à ce processus. Évidemment, je ne le recommanderais pas à mes collègues. Ce serait au Cabinet de prendre une décision mais personnellement, je ne pense pas que je le recommanderais. C'est toujours une question de jugement et je ne vais pas me demander ce qui se passerait si 2, 3 ou 4 provinces . . .

[Text]

**Mr. Lawrence:** Unfortunately, you have started it.

**Mr. Lalonde:** I said that we were not subscribing to the notion of unanimity—that is what I have said—that we will try to develop as broad a consensus as possible—that is what I have said. But I have no intention of speculating as to how many provinces would required and which ones. I will not speculate on that.

**Mr. Lawrence:** You have already started. Why are you discriminating against Quebec by singling them out by saying that if they do not agree with these that would make no difference at all.

**Mr. Lalonde:** I did not say Quebec, you did.

**Miss MacDonald:** You did the other day.

**Mr. Lawrence:** No, I think you did, too, in your initial presentation and in your TV presentation.

**Mr. Lalonde:** If you read what I said: when I wrote that I said, "For instance, Premier Lévesque," etc., etc. That is one example. I did not single out Quebec as necessarily being the one that will oppose it. It is realistically, logically, probably the most likely case, knowing the views of that particular government at the present time, but I did not say that Quebec is alone in the corner.

**Mr. Lawrence:** All right. Supposing Prince Edward Island, then, was the sole province that did not want to go ahead with the second chamber provisions. Would that hold it up?

**Mr. Lalonde:** I have just told you that I would not start speculating . . .

**Mr. Lawrence:** You already have.

**Mr. Lalonde:** . . . on the individual provinces. It is quite clear. In that sense, all provinces are equal.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am afraid that if you insist on this line of questioning you will waste all your 10 minutes.

**Mr. Lawrence:** I am not the only one wasting things.

**Mr. Chairman,** all right, let me get on to another thing then. I would like to hear the Minister's definition of "consultation", because we have both been around the merry-go-round at various levels of government long enough to know that different people have different definitions of consultation. I, for instance, have been visited in another jurisdiction of this country, when I had some responsibility, by a federal minister who had come in to tell me of the very important decision made by the federal government and that that federal-government decision would be announced the next morning, and it affected my jurisdiction in a provincial sphere. I was literally astounded at that time to read later that he called this "consultation." What is your definition of "consultation"?

**Mr. Lalonde:** I certainly would not call it consultation either. But, on the other hand, there are other people who interpret consultation as meaning the right of veto, that is, that if you talk to them and you do not follow their ideas and you say they have been consulted, then they say: "No bloody way, you did not consult me—listen, you did not follow my advice."

[Translation]

**M. Lawrence:** Malheureusement, c'est vous qui avez commencé.

**M. Lalonde:** J'ai dit que nous n'appuyions pas la notion d'unanimité—c'est ce que j'ai dit—que nous allions essayer d'en arriver à un consensus aussi étendu que possible—voilà ce que j'ai dit. Je n'ai pas l'intention de me lancer dans des spéculations quant au nombre de provinces qui serait nécessaire. Je ne le ferai pas.

**M. Lawrence:** Vous avez déjà commencé. Pourquoi faites-vous de la discrimination contre le Québec en disant que si il n'est pas d'accord avec ces propositions, cela ne fera aucune différence.

**M. Lalonde:** Je n'ai pas mentionné le Québec, c'est vous qui l'avez fait.

**Mlle MacDonald:** Vous l'avez mentionné l'autre jour.

**M. Lawrence:** Non, je pense que vous l'avez mentionné également dans votre discours préliminaire et à la télévision.

**M. Lalonde:** Si vous lisez ce que j'ai dit vous verrez que j'ai dit: «Par exemple, le premier ministre Lévesque,» etc etc. C'est un exemple. Je n'ai pas dit que le Québec s'opposerait nécessairement aux propositions. C'est tout simplement l'exemple le plus réaliste, logique et probable, compte tenu des opinions de ce gouvernement en ce moment, mais je n'ai pas dit que le Québec serait le seul.

**M. Lawrence:** Très bien. Si l'Île-du-Prince-Édouard était la seule province à rejeter les dispositions concernant une deuxième chambre, est-ce que vous les retireriez?

**M. Lalonde:** Je vous ai dit que je n'allais pas me demander . . .

**M. Lawrence:** Vous l'avez déjà fait.

**M. Lalonde:** . . . quelles provinces le feraient. C'est très clair. Les provinces sont à cet égard toutes égales.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Si vous insistez trop, vous allez gaspiller vos dix minutes.

**M. Lawrence:** Je ne suis pas le seul à faire du gaspillage.

Monsieur le président, laissez-moi passer à une autre question. J'aimerais que le ministre me donne sa définition du mot «consultation», parce que nous avons tous deux fait partie de divers niveaux de gouvernement assez longtemps pour savoir que les définitions varient d'une personne à l'autre. Un ministre fédéral est déjà venu me rendre visite alors que j'occupais un poste dans un autre gouvernement de ce pays, afin de m'informer d'une décision très importante prise par le gouvernement fédéral et pour me dire que cette définition serait annoncée le matin suivant et qu'elle touchait mes responsabilités au niveau provincial. J'ai été littéralement stupéfait à l'époque de lire plus tard qu'il avait appelé cela de la consultation. Quelle est votre définition du mot «consultation»?

**M. Lalonde:** Je n'appellerais certainement pas cela de la consultation moi non plus. D'autre part il y a d'autres personnes qui disent que la consultation équivaut au droit de veto, de sorte que si vous allez leur parler, que vous n'acceptez pas leurs idées et que vous dites que vous les avez consultés, ils diront tout simplement qu'ils n'ont jamais été consultés parce

*[Texte]*

We will get our dictionaries out. To me, "consultation" means: pre, prior, explanation of a proposal, and a willingness to hear and receive different advice and consider seriously the views of the person to whom you have put your proposals forward. So it requires the necessary time and a willingness—a serious willingness—to consider what reaction you get. But certainly, it does not imply that you will automatically follow.

**Mr. Lawrence:** But it is in that sense that you and the government are now saying that there will be consultation with the provinces in respect of these matters?

**Mr. Lalonde:** Absolutely.

**Mr. Lawrence:** I appreciate that.

**Mr. Lalonde:** Absolutely, and as I said before, the Prime Minister started talking about this last fall. So the provinces have nothing—caught by surprise, suddenly a two-phase approach, for instance, came out of a blue sky that they never expected. This was mentioned by the Prime Minister to the Premiers last fall.

**Mr. Lawrence:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We will now adjourn for . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps before we adjourn, Mr. Chairman, I could deal with a matter of business.

• 1130

Ladies and gentlemen I will detain you for only a moment, or for as long as you want to discuss these issues. I would like to have your approval for some additional witnesses that the steering committee would like to suggest and to tell you that unfortunately the Minister of Justice, the Honourable Otto Lang, will not be able to be here next Thursday, he will not be back from his vacation. He will be here the following Thursday if that is agreeable, but there has been a suggestion that Mr. Lalonde be invited back next week and if it is agreeable to you, if it cannot be on Thursday, we will have to rearrange the order of witnesses for next week. However, if that is agreeable to you we will work that out with Mr. Lalonde. We can really solve that problem in whatever time is convenient to him next week.

**Some hon. Members and Senators:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The list of additional witnesses that we would . . .

**Mr. Lawrence:** What you are saying then is that Mr. Lang will be available the first week of September?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, Thursday, August 31.

**Mr. Lawrence:** Right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The Thursday after the Thursday on which he would originally have appeared.

**Mr. Lawrence:** All right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The additional witnesses that we would propose are the Federation of Canadi-

*[Traduction]*

qu'on n'a pas suivi leurs conseils. Nous allons sortir nos dictionnaires, pour moi, «consultation» signifie: expliquer à l'avance une proposition et être prêt à recevoir des avis contraires et à étudier sérieusement les opinions de la personne à laquelle vous avez exposé vos propositions. Il y a donc une question de temps, et la volonté de prendre en considération la réponse obtenue. Cela ne veut certainement pas dire que cette réponse sera automatiquement acceptée.

**M. Lawrence:** C'est ce que vous entendez lorsque vous dites qu'il y aura consultation avec les provinces à ce sujet?

**M. Lalonde:** Tout à fait.

**M. Lawrence:** Je vous remercie.

**M. Lalonde:** Comme je l'ai dit plus tôt, le premier ministre a commencé à en parler l'automne dernier. Les provinces n'ont donc pas été prises par surprise, l'idée de procéder en deux étapes n'était pas nouvelle pour elles. Le premier ministre en avait parlé aux premiers ministres provinciaux l'automne dernier.

**M. Lawrence:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous ajournons maintenant . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avant d'ajourner, monsieur le président, j'aimerais parler d'une question de régie interne.

Mesdames et messieurs, je ne vous retiendrai que pour un instant, ou pour aussi longtemps que vous voudrez discuter de ces questions. J'aimerais obtenir votre approbation relativement à quelques témoins supplémentaires que le comité directeur voudrait proposer et vous dire que malheureusement le ministre de la Justice, l'honorable Otto Lang, ne pourra être présent ici jeudi prochain, il ne sera pas de retour de ses vacances. Il sera présent le jeudi suivant, si vous êtes d'accord, mais on a proposé que M. Lalonde soit invité de nouveau la semaine prochaine, et si vous êtes d'accord, si on ne peut le faire jeudi, nous devons réorganiser l'ordre de comparution des témoins pour la semaine prochaine. Toutefois, si vous êtes d'accord, nous en discuterons avec M. Lalonde. Nous pouvons vraiment résoudre ce problème au moment qui lui conviendra la semaine prochaine.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La liste des témoins supplémentaires que nous voudrions . . .

**M. Lawrence:** M. Lang sera donc libre la première semaine de septembre?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, jeudi le 31 août.

**M. Lawrence:** C'est exact.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le jeudi suivant ce jeudi où il aurait dû normalement comparaître.

**M. Lawrence:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Les témoins supplémentaires que nous proposerions sont la Fédération canadienne des



[Text]

an Municipalities, who have requested an appearance, that is the same as the former Canadian Federation of Mayors and Municipalities; Frank Scott whose name has been mentioned frequently in this Committee and a number of Québécois, Léon Dion, Paul Gérin-Lajoie and Arthur Tremblay; Arthur Maloney of the Ontario Human Rights Commission, who is just retiring, would speak on human rights in the bill, what I suppose I could refer to as a political saw-off, an invitation to appear at the same meeting, but at different segments thereof, to Gordon Gibson, the Liberal Leader in British Columbia and Ron Atkey the former Conservative member who has written extensively in this field; Richard Simeon who is head of the Institute of Inter-governmental Relations at Queen's University; J. A. Corry whose name is so well known that I think I need make no further comment and Robert Bryce about whom the same would also be true.

If that list is agreeable to you, this is, of course, not to exclude others, but we are feeling our way here, would it be agreeable to you that we invite those people? We do not know whether they will all accept, but if that is agreeable to you we would like to have your authority to proceed.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I agree.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is it agreed?

**Some hon. Members and Senators:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Before we adjourn I would like to mention that I have four names remaining on my list, Mr. Gauthier, Mr. Beatty, Senator Neiman and Senator Buckwold and, with the possible permission of my Joint Chairman, I might add my name to the list in an attempt to overcome my frustration as a timekeeper.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would be eminently pleased to give it.

There is another motion, I am sorry to say, to the effect that the Committee authorize the reimbursement of reasonable travelling and living expenses to witnesses called before the Committee to give evidence concerning its orders of reference.

It is understood that this would not be automatic, because some of these groups may be prepared to come on their own. They would, in effect, request it, and this would be available for them then if they requested it. Is someone prepared to move that?

**Mr. Caccia:** I so move.

**Senator van Roggen:** It is in our terms of reference.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, we have to have a special motion to authorize us to pay their expenses because it is in the Standing Orders of our House.

**Senator van Roggen:** How about the Standing Orders of the Senate?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I presume it is in that as well.

**Senator Buckwold:** The rule may apply to joint committees.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Your rules are more flexible than ours.

[Translation]

municipalités qui a demandé de comparaître; il s'agit du même organisme que l'ex-Fédération des maires et municipalités; également, M. Frank Scott, dont le nom a été mentionné fréquemment dans ce Comité et un certain nombre de Québécois, dont M. Léon Dion, M. Paul Gérin Lajoie et M. Arthur Tremblay; M. Arthur Maloney de la Commission ontarienne des droits de la personne, qui vient de prendre sa retraite, parlerait des droits de la personne dans ce projet de loi; pour assurer l'équilibre politique nous pourrions inviter pour la même réunion, mais à des heures différentes, M. Gordon Gibson, chef libéral de la Colombie-Britannique et M. Ron Atkey, ancien député conservateur ayant beaucoup écrit sur ce sujet; également, M. Richard Simeon, directeur de l'Institut des relations inter-gouvernementales de l'université Queen's. Aussi, M. J. A. Corry, dont le nom est si bien connu que je ne crois pas devoir en dire plus, et M. Robert Bryce au sujet duquel on peut dire la même chose.

Si cette liste vous convient, évidemment en n'excluant pas les autres personnes, mais nous tâtons le terrain ici, accepteriez-vous que nous invitions ces gens? Nous ne savons pas s'ils accepteront, mais si vous êtes d'accord, nous lancerons ces invitations.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je suis d'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Avant d'ajourner, j'aimerais rappeler qu'il reste quatre noms sur ma liste, M. Gauthier, M. Beatty, le sénateur Neiman et le sénateur Buckwold et, si le coprésident est d'accord, j'ajouterais mon nom à la liste afin d'essayer de calmer ma frustration due à mon rôle de chonomètreur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous en prie.

Je regrette de vous dire qu'il y a une autre motion à l'effet que le Comité autorise le remboursement de frais raisonnables de déplacement et de séjour aux témoins convoqués devant le Comité.

Il est entendu que cela ne se ferait pas automatiquement, car certains de ces groupes seront peut-être disposés à venir par leurs propres moyens. C'est eux qui feraient la demande et ce remboursement leur serait accordé s'ils le demandent. Quelqu'un est-il disposé à proposer cette motion?

**M. Caccia:** Je le propose.

**Le sénateur van Roggen:** Cela fait partie de notre mandat.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, nous devons avoir une motion spéciale nous autorisant à rembourser leurs dépenses, conformément au Règlement permanent de la Chambre.

**Le sénateur van Roggen:** Qu'en est-il du Règlement permanent du Sénat?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je présume que cela s'y trouve également.

**Le sénateur Buckwold:** La règle s'applique peut-être au comité mixte.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vos règlements sont plus souples que les nôtres.

## [Texte]

**Senator Buckwold:** Do those rules in Standing Orders apply to joint committees?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, they do.

Is that agreed?

**Some hon. Members and Senators:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The meeting is adjourned and will resume at 11:40.

A short recess.

• 1150

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** May we come to order.

M. Gauthier n'est pas de retour. Alors I will call on Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Thank you very much, Mr. Chairman. I hope that my brief intervention today does not provoke as much response from my colleagues on the Committee as it did yesterday. Mr. Chairman, I started to say that I hope my brief intervention today on the proceedings this morning does not provoke as much interest on the part of government members of the Committee as my intervention yesterday.

I must confess to being somewhat flattered by the attention I received from them, but I would rather have done without it. It rather reminds me of Abraham Lincoln's comment about the man who was tarred and feathered and being run out of town on a rail. His comment was: if it were not for the honour, I would just as soon walk. The same goes for the comments that were made by my colleagues.

• 1155

I do want particularly to address some remarks that were made and that I felt were particularly curious. Those of us who had questioned the government's tampering with the institution of the Monarchy were accused of paving the way for a reaction among those people who oppose the Monarchy, where the Monarchy may be further damaged or perhaps abolished in Canada. Mr. Chairman, this sort of rationale would be similar to saying that if you looked out your window one day, discovered the town firebug pouring gasoline around the outside of your house and called the police, you would be the one to blame if, in anger, he later came back and torched the place. I simply do not find it an adequate means of dealing with the concerns that many Canadians have with the proposals being made in the government's suggestions for the Monarchy, and I would say to the Minister that if the government is serious in wanting to avoid turning the Monarchy into a divisive debate in Canada as to the government's proposals, as was suggested in the statement he made yesterday in quoting the Prime Minister's comments to Her Majesty, then the best way of doing that would be to indicate firmly that the government will adopt substantially the wording that exists today in the British North America Act on the Monarchy in Canada. Certainly I would give my assurance to the members of the Committee and to the Minister that, if he were prepared

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Ces dispositions du Règlement permanent s'appliquent-elles au comité mixte?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, elles s'y appliquent.

Est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La séance est levée et reprendra à 11 h 40.

Pause.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A l'ordre, je vous prie.

Mr. Gauthier is not back so... Je donne la parole à M. Beatty.

**M. Beatty:** Merci beaucoup, monsieur le président. J'espère que ma brève intervention aujourd'hui ne provoquera pas autant de réactions de la part de mes collègues du Comité que ce fut le cas hier. Monsieur le président, je disais souhaiter que ma brève participation au débat de ce matin ne provoque pas autant d'intérêt chez les ministériels de ce Comité que mon intervention d'hier.

Je dois avouer avoir été quelque peu flatté par l'attention que j'ai reçue de leur part, mais j'aurais préféré m'en passer. Cela me rappelle un peu la remarque d'Abraham Lincoln à propos d'un pauvre bougre qui aurait été enduit de goudron, couvert de plumes et mis sur le premier train. Ce dernier aurait dit: Si ce n'était de l'honneur qu'on me fait, je préférerais marcher. Il en est de même pour les remarques de mes collègues.

Je veux revenir ici sur certaines remarques qui ont été faites et qui à mon avis sont assez curieuses. Ceux d'entre nous qui ont contesté l'intervention du gouvernement dans l'institution de la monarchie ont été accusés de chercher à susciter une réaction chez les gens qui s'opposent à la monarchie, là au Canada où la monarchie risque de souffrir encore plus ou même d'être abolie. Monsieur le président, ce genre de raisonnement revient à dire que si un jour vous regardez par la fenêtre et que vous voyez un incendiaire arroser d'essence l'extérieur de votre maison, que vous ne pouvez appeler la police de peur que l'incendiaire revienne plus tard tout faire flamber. Je crois que ce n'est pas une façon de répondre aux préoccupations d'un bon nombre de Canadiens relativement aux propositions du gouvernement sur la monarchie. Je veux dire au ministre que si le gouvernement désire vraiment éviter que la monarchie ne devienne le sujet d'un débat qui crée des dissensions à la suite des propositions du gouvernement, comme l'a affirmé le ministre dans sa déclaration d'hier en citant les propos du premier ministre à l'endroit de Sa Majesté, la meilleure façon d'atteindre ce but est d'indiquer fermement que le gouvernement adoptera essentiellement le libellé qui se trouve aujourd'hui dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relativement à la monarchie au Canada. Je puis donner l'assurance aux membres du Comité de même

[Text]

to give us that assurance, I will not be raising the issue at a later date in the Committee.

Mr. Chairman, there is another aspect I want to deal with today, and that is the question of constitutional reform as it relates to the question of federalism. The Minister and various other government spokesmen have stressed the fact that they see the constitutional changes being proposed as providing a mechanism for redressing some of the regional alienation existing in Canada today. The most conspicuous mechanism that would be designed to do that would be the proposed house of the federation, where half of the representatives would be appointed by the political parties in the provincial legislatures on the basis of the popular vote in that particular province in the last election. There is also, I believe, reference made to changes in the appointment of justices to the Supreme Court of Canada.

I am wondering, Mr. Chairman, whether the Minister could indicate what other structural changes or what other guarantees he is looking at to formalize regional input at the national level, or whether there is anything else in the package.

**Mr. Lalonde:** On the first question, Mr. Beatty, as I have said, we have tried to put in the proposed constitution the current constitutional situation. This is what we have attempted to do. You suggest that we reintroduce exactly the situation that existed in 1867 when the BNA Act was adopted. If the Committee comes to the conclusion that the wisest course is to do just that, obviously the government will take a very serious look at such a proposal.

What we intend to do, as I said, is to put in legislation the current situation, so in the course of the consideration in the months to come when we are debating our constitution, I hope we will not turn the question on the Monarchy into a divisive issue; that is the last thing that the Prime Minister wishes to happen. As he indicated quite clearly to Her Majesty, we would extend every effort to avoid this. I do not think any of us would render any service to Canadian unity and our Canadian nation by trying to fan divisiveness about this particular issue.

**Mr. Beatty:** I could not agree more.

**Mr. Lalonde:** As for the house of the federation, you have mentioned some of the provisions in it. As far as regional input is concerned, this is as far as we have gone at the present time. Frankly, we have indicated, for instance, that there would be the possibility, through the house of the federation, of regional input through appointments, for instance, to a certain number of institutions having a particular interest to the provinces or to the regions. This would be a first, certainly, in our constitutional practice. In terms of the appointment of judges to the Supreme Court, there would be the direct involvement and participation of the provincial governments. We have not pursued our reflections any further in this respect, but again, if the Committee has new ideas we will be quite happy to hear them.

[Translation]

qu'au ministre que s'il est disposé à prendre cet engagement, je ne reviendrai plus sur cette question en Comité.

Monsieur le président, je désire aujourd'hui aborder un autre sujet de la réforme constitutionnelle par rapport au fédéralisme. Le ministre et divers autres porte-parole du gouvernement ont souligné le fait qu'à leur avis, les modifications constitutionnelles proposées permettent de mettre fin à une partie de l'aliénation manifestée aujourd'hui dans certaines régions. Le plus évident des mécanismes conçus à cette fin serait la future Chambre de la Fédération où la moitié des représentants serait nommée par les partis politiques des assemblées législatives provinciales compte tenu du vote populaire exprimé dans ces provinces lors des dernières élections. Si je ne m'abuse, il est question également de changements dans la procédure de nomination des juges à la Cour suprême du Canada.

Monsieur le président, je me demande si le ministre pourrait nous dire quels autres changements structurels ou quelles autres garanties il envisage afin d'assurer d'une façon officielle la participation régionale au niveau national, s'il y a d'autres mesures.

**M. Lalonde:** Quant à la première question, monsieur Beatty, comme je l'ai dit, nous avons tenté de refléter dans la constitution proposée la situation constitutionnelle actuelle. C'est ce que nous avons tenté de faire. Vous proposez que nous ramenions exactement la même situation qu'en 1867 quand l'AANB fut adopté. Si le Comité en arrive à la conclusion qu'il est plus sage de procéder de cette façon, il est évident que le gouvernement étudiera très sérieusement cette proposition.

Comme je l'ai dit, nous avons l'intention de traduire la situation actuelle par une loi, de sorte qu'au cours des délibérations des mois à venir, lorsque nous discuterons de notre constitution, la question de la monarchie ne devienne pas un objet de division; c'est bien la dernière chose que le premier ministre voudrait voir se produire. Comme il l'a dit assez clairement à Sa Majesté, nous ferons tout en notre possible pour éviter une telle chose. Je crois qu'aucun d'entre nous ne rendrait service à l'unité canadienne et à notre nation canadienne en attisant la division sur cette question précise.

**M. Beatty:** Je suis entièrement d'accord.

**M. Lalonde:** Pour ce qui est de la Chambre de la Fédération, vous avez fait état de certaines dispositions qui s'y rapportent. Quant à la participation régionale, pour l'instant nous n'allons pas plus loin. Nous indiquons par exemple que grâce à la Chambre de la Fédération, il serait possible d'assurer la participation régionale par des nominations à un certain nombre d'institutions présentant un intérêt particulier pour les provinces ou les régions. Cela constituerait certainement une première dans nos pratiques constitutionnelles. Pour ce qui est de la nomination des juges à la Cour suprême, il y aurait participation directe des gouvernements provinciaux. Nous n'avons pas poussé plus loin notre réflexion sur cette question, mais je le répète, si le comité a de nouvelles idées, nous serons très heureux de les entendre.



[Texte]

• 1200

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, the reason I raise this particular question is that I think the Minister would probably agree with me that there are currently two general proposals that have been made in the country for redressing regional alienation. One of them is the suggestion that we can provincialize power from Ottawa . . .

**Mr. Lalonde:** Right.

**Mr. Beatty:** That we can take away authority which Ottawa now has and hand it over to the various provincial legislatures and that in this way the provincial legislatures could be called upon to exercise authority in areas where people now feel that the central government has not been responsive enough. In some areas, certainly, I think all of us would agree that this should be done. There is, however, a danger inherent in that which I think the Minister is aware of. That is, that as opposed to giving people the feeling that they are indeed participating in the complete governance of the country and that they are full partners in Confederation, it may simply tend to balkanize the country or to make more difficult the fostering of a sense of Canadian nationality, if you like.

The other option that has been proposed from time to time is that of bringing the various extremities of the country into the centre and giving them the feeling that they are participating as full partners, that their concerns will be listened to by Ottawa with as much interest as the concerns of central Canadians. This is a route which I personally find very attractive.

I would think though that one of the reasons why the provincial premiers today have become the focal point for regional alienation is the fact that they are seen by people in those provinces as being the only effective protectors of provincial interests and I seriously doubt whether the proposals that have been made by the federal government with regard to the House of the Federation will be able to address that particular concern.

I might cite as an example the case of Alberta in which the Lougheed government would be able to appoint three members of the House of the Federation and there would be other representatives appointed by the federal government, others appointed by the other parties in the provincial legislatures. But the Lougheed government would have only three representatives. Then when it came down to a question of provincial policy in regard to the development of Alberta, I would imagine that Premier Lougheed would find that in a house of 118 those three representatives of the Government of Alberta would be a very weak reed on which to try to grab.

I was wondering whether the Minister would be prepared to come back before the Committee, to put before us or to put before the provinces, some sort of a package along the lines of what he alluded to which would allow for provincial appointment to bodies where actual decisions are made, where the real power in Canada increasingly today seems to exist, for example, the National Energy Board, the Canadian Transport Commission, the CRTC, the Wheat Board, in cultural agen-

[Traduction]

**M. Beatty:** Monsieur le président, la raison pour laquelle je soulève cette question particulière c'est qu'à mon avis, le ministre conviendra probablement avec moi qu'il y a actuellement deux propositions générales qui ont été faites dans le pays, afin de remédier à l'aliénation des régions. L'une d'elles voudrait que nous puissions provincialiser les pouvoirs à partir d'Ottawa . . .

**M. Lalonde:** Exact.

**M. Beatty:** . . . que nous pourrions rapatrier des pouvoirs dont Ottawa dispose pour les accorder aux législatures provinciales, et ainsi, ces dernières seraient appelées à exercer des pouvoirs dans des domaines où les gens pensent maintenant que le gouvernement central n'a pas suffisamment agi. A mon avis, nous en conviendrons tous dans le cas de certains domaines. Toutefois, il y a un danger inhérent à cette procédure dont le ministre est conscient, je crois. Plutôt que de donner aux gens l'impression qu'ils participent vraiment au gouvernement global du pays et qu'ils sont des partenaires à part entière dans la Confédération, cette procédure pourrait simplement tendre à balkaniser le pays ou à rendre plus difficile la promotion du sentiment de la nationalité canadienne, si vous voulez.

L'autre option qui a été proposé à l'occasion, voudrait qu'on amène les différentes extrémités du pays vers le centre, en leur faisant sentir qu'ils participent à titre de partenaires à part entière, qu'Ottawa tiendra compte de leurs préoccupations tout autant que des intérêts et des préoccupations des Canadiens du centre. Personnellement, c'est là une option que je trouve très attrayante.

Toutefois, je crois que l'une des raisons pour lesquelles les premiers ministres des provinces aujourd'hui sont devenus le point de mire dans le débat de l'aliénation régionale, c'est que le simple citoyen dans les provinces les considère comme les seuls protecteurs efficaces des intérêts provinciaux, et je doute sérieusement que les propositions du gouvernement fédéral relativement à la Chambre de la Fédération, soient capable de calmer cette préoccupation particulière.

Je pourrais citer en exemple le cas de l'Alberta où le gouvernement Lougheed pourra nommer trois membres à la Chambre de la Fédération, le gouvernement fédéral nommera d'autres représentants; et enfin les autres partis de la législature de l'Alberta en nommeront d'autres encore. Mais le gouvernement Lougheed n'a que trois représentants. Or, lorsqu'on en viendrait à une question de politique provinciale face à l'aménagement de l'Alberta, j'ai l'impression que le premier ministre Lougheed trouvera que dans une Chambre constituée de 118 représentants, les trois représentants du gouvernement de l'Alberta ne font pas le poids.

Je me demandais si le ministre serait disposé à revenir devant le comité, afin de nous présenter, ou de présenter aux provinces, un ensemble de propositions suivant la ligne de pensée à laquelle il a fait allusion et qui permettrait aux provinces de nommer des représentants dans des organismes où les véritables décisions sont prises, où le véritable pouvoir semble de plus en plus s'exercer au Canada maintenant. Par exemple, l'Office national de l'Énergie, la Commission cana-

*[Text]*

cies such as the Canada Council, the CBC, where all too often people feel that the regional concerns have not been reflected in national policies, and whether this could be included as part of the government's proposals for the constitutional package.

**Mr. Lalonde:** First of all, I would want to stress that the House of the Federation would be no substitute for the federal-provincial conferences and for the provincial governments. Sure, the provincial governments would still want to exercise their full powers and they would still want to talk government to government. There is no doubt about it. So what the House of the Federation would provide, however, to the Government of Alberta and for the people of Alberta, would be five out of ten who would be appointed by the provincial legislature, and as you said, three of them from the provincial government itself. In that sense it would certainly be an appreciable improvement over what we know at the present time. They would, in addition, participate in the approval of appointments to various boards and commissions. You suggest direct appointments, if I understand you well.

There is a real difficulty with this particular problem. We have looked at it, quite honestly, and we have a system at the present time where certain boards have provincial appointments at the federal level.

This is not completely new. In the agricultural field, in particular, there are various boards that deal in marketing and have a lot of provincial roles to play, and you have provincial appointments.

• 1205

The difficulty is that with most of those boards some of their functions are quasi judicial, some are administrative, and there is always the big problem of the responsibility of those boards to the executive and to Parliament. It would have to be on the basis that once these people have been appointed or selected they would then have to be answerable to the federal executive and be controlled by the federal executive, because the budgetary expenditures, the policy directions and all that would have to come from the federal Parliament and the federal government. You could not have a board like this whose money is being voted by Parliament—it would create problems, anyway. You could, theoretically, have it, I am sure, but it would create serious problems having boards of this particular nature where Parliament votes the money, approves the orientation and directions, and where, for instance, half the members take their directives from provincial governments.

**Mr. Beatty:** No, Mr. Chairman, I am not suggesting that they should be taking directives from provincial governments, but rather that the appointments should be made by provincial governments. There is a very great distinction here. Coming down to two specific hard cases, the CTC—the Canadian Transport Commission—and the CRTC have tremendous power, which in my area of the country we have run up against, where Parliament seems irrelevant, where they have been given vast grants of administrative power by Parliament

*[Translation]*

dienne des transports, le CRTC, la Commission du blé, et dans les agences culturelles telles que le Conseil des Arts du Canada, la Société Radio-Canada, où trop souvent les gens pensent qu'on ne tient pas compte des préoccupations régionales dans les politiques nationales. On pourrait peut-être inclure cet ensemble dans les propositions gouvernementales relativement à la Constitution.

**M. Lalonde:** D'abord, je voudrais souligner le fait que la Chambre de la Fédération ne remplacerait pas les conférences provinciales et les gouvernements provinciaux. Bien sûr, les gouvernements provinciaux voudraient toujours exercer leurs pleins pouvoirs et ils voudraient toujours discuter de gouvernement à gouvernement. Cela ne fait aucun doute. Toutefois, la Chambre de la Fédération offrirait au gouvernement de l'Alberta et au peuple de l'Alberta l'assurance que 5 des 10 représentants seront nommés par la législature provinciale, et comme vous l'avez dit, trois d'entre eux seraient nommés par le gouvernement provincial lui-même. Cela constituerait certainement une amélioration considérable par rapport à la situation actuelle. De plus, ils participeraient à l'approbation des nominations aux différents conseils et commissions. Si je vous ai bien compris, vous proposez des nominations directes.

Ce problème présente de véritables difficultés. En vérité, nous avons étudié la situation et nous avons actuellement dans certains conseils au niveau fédéral des membres nommés par les provinces.

Cela n'est pas tout à fait récent. Dans le domaine agricole particulièrement, différentes commissions qui voient à la mise en marché ont beaucoup à faire au niveau provincial, ce qui entraîne des nominations par les provinces.

La difficulté c'est que la plupart de ces organismes ont en partie des fonctions quasi-judiciaires, certains sont administratifs, et il y a toujours le grand problème de la responsabilité vis-à-vis le pouvoir exécutif et le Parlement. Une fois ces personnes nommées ou choisies, elles devraient alors être responsables vis-à-vis le pouvoir exécutif fédéral et devraient être contrôlées par ce même pouvoir, car les attributions budgétaires, les orientations de politique et tous ces autres éléments doivent provenir du Parlement fédéral et du gouvernement fédéral. Il est impensable qu'un tel organisme reçoive son financement du Parlement—cela créerait des problèmes, de toute façon. Théoriquement, je suis persuadé que c'est réalisable, mais on se créerait de graves problèmes quand le Parlement attribue les crédits, approuve l'orientation si, par exemple, la moitié des membres recevaient leurs directives des gouvernements provinciaux.

**M. Beatty:** Non, monsieur le président, je ne dis pas qu'ils devraient recevoir leurs directives des gouvernements provinciaux, mais plutôt que les nominations soient faites par les gouvernements provinciaux. C'est là une grande distinction. Prenons deux cas précis, celui de la CCT, la Commission canadienne des transports, et celui du CRTC qui ont d'énormes pouvoirs auxquels nous nous sommes opposés dans ma région du pays puisque le Parlement semble impuissant, ces organismes ayant reçu du Parlement fédéral des pouvoirs



## [Texte]

and they can claim to be working within their mandate to make very substantial changes to the way of life of the people in the areas. I think my constituents, just as would the constituents of the Western Canadian members of Parliament, would feel that their interests were better protected if a nationally defined policy, the implementation of it, were to be conducted in part by people appointed by the representatives of the regions.

**Mr. Lalonde:** On the various boards, if you look at them, you will find that as much as possible the government attempts to have regional representation, that is, to try to have as broad a recruitment as possible, that you have people on those boards from every region. They are appointed and selected by the federal government, obviously; but their names are selected on the basis of regional representation very, very significantly.

I would have probably to turn the question over to you in a sense. Do you believe the provinces would be satisfied with the power of appointing a certain number of people on those boards, but once the appointment had been made they would have no power or control whatever on those appointees; that their power would be limited to selecting the appointees; that they would have no role whatever afterwards to give them any directives or instructions or ...

**Mr. Beatty:** My answer to your question ...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This will be your last question, Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Yes. Gladly, Mr. Chairman; let me just answer the Minister's question just, perhaps ...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Mr. Beatty:** ... and say that my answer would have to be that it would be infinitely preferable to the provincial governments to have at least some input on appointment than to have no input at all, as is the case today. I do not for a minute propose to suggest that this would eliminate any sense of regional alienation in Canada. But I would suggest that it would alleviate it to a degree and would be a substantial improvement over the situation today.

My last question, Mr. Chairman, relates to the federal appointment to the House of the Federation. I notice, for example, that from Alberta there would be three Progressive-Conservative federally appointed members of the House of the Federation, and I want to get some clarification from the Minister as to who would do the appointing. Would it be the Leader of the Progressive Conservative Party, or would the Prime Minister of Canada go out and find someone to whom he would then assign the label of Progressive Conservative representative from Alberta? Obviously, this has a very fundamental importance if these people are claiming to be, in some way, representatives, of a party.

**Mr. Lalonde:** The appointment itself would be done by the House itself in a vote, in a formal vote. The bill provides that the government would come forward with a list being required

## [Traduction]

administratifs considérables qui leurs permettent à jamais de respecter leur mandat tout en effectuant des changements très importants dans la façon de vivre des citoyens de ces régions. Je pense que mes commettants, tout comme les commettants des députés de l'Ouest canadien, auraient l'impression que leurs intérêts seraient beaucoup mieux protégés si la mise en application d'une politique définie à l'échelle nationale était confiée en partie à des gens nommés par les représentants des régions.

**M. Lalonde:** Si vous étudiez la situation, vous verrez que dans toute la mesure du possible le gouvernement essaie d'assurer la représentation régionale dans les divers organismes, c'est-à-dire qu'il tente de recruter dans toutes les régions, afin que ces conseils comprennent des gens de partout. Évidemment, ces gens sont nommés et choisis par le gouvernement fédéral, mais leurs noms sont choisis en tenant très largement compte de la représentation régionale.

D'une façon, il faudrait probablement que je vous renvoie la question. Croyez-vous que les provinces seraient satisfaites si elles pouvaient nommer un certain nombre de personnes à ces conseils, mais qu'une fois la nomination faite, elles ne disposeraient d'absolument aucun contrôle ni pouvoir sur ses représentants. Leurs pouvoirs se limiteraient au choix des représentants et par la suite, elles n'auraient absolument aucun moyen de leur donner des directives, des instructions ou ...

**Mr. Beatty:** En réponse à votre question ...

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Dernière question, monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Oui. J'en suis heureux, monsieur le président, mais permettez-moi d'abord de répondre à la question du ministre ...

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui.

**M. Beatty:** ... et d'affirmer qu'en réponse à cette question, je crois qu'il serait infiniment préférable que les gouvernements provinciaux participent au moins un peu aux nominations plutôt que de ne pouvoir rien faire, ce qui est le cas actuellement. Je ne soutiens pas un seul instant qu'ainsi on éliminerait complètement le sentiment d'aliénation régionale au Canada, mais à mon avis, on allègerait ce sentiment dans une certaine mesure ce qui constitue une amélioration importante par rapport à la situation actuelle.

Monsieur le président, ma dernière question porte sur les nominations du fédéral à la Chambre de la Fédération. Par exemple, je remarque que trois Progressistes-conservateurs de l'Alberta seraient nommés par le gouvernement fédéral à la Chambre de la Fédération, et j'aimerais que le ministre nous dise qui serait responsable des nominations. Serait-ce le chef du parti Progressiste-conservateur, ou le premier ministre du Canada qui se chargerait de trouver quelqu'un à qui il collerait l'étiquette de représentant Progressiste-conservateur de l'Alberta? De toute évidence, cette question a une importance fondamentale si ces gens se prétendent les représentants d'un parti.

**M. Lalonde:** La nomination comme telle serait faite par la Chambre au cours d'un vote, un vote officiel. Le bill prévoit que le gouvernement devrait présenter une liste, qui serait



*[Text]*

by the constitution to develop this on the basis of consultation with all the parties in the House of Commons which, in our view, would imply that each party would be called upon to provide the name and the individuals speaking for their parties. The intention here is that, obviously, there may have to be some bargaining in the House, in which you have four parties, as to how many members of the Upper House should be elevated from every party. You may end up with four and a half Liberals, five and a half Conservatives and two and a half NDP representatives from a particular province. How is it going to be divided?

• 1210

**Mr. Beatty:** The difficulty is not with the proportions, but rather whether or not the Prime Minister would have the authority to designate someone against the wishes of the Leader of the Opposition.

**Mr. Lalonde:** This is certainly not the intention. The idea that this would be done on the basis of lists determined by the leaders of the various parties.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman. I would just like to make a few very brief observations and ask a couple of questions of the minister.

I must say that I am happy to be part of a Committee such as this examining this bill. Perhaps my only greater wish might have been that this type of parliamentary committee had been set up before the bill had been prepared in order to advise the government on what the elected people and the Upper House felt about the various provisions that are going in there. I think we might have had some very useful meetings a long time ago and probably would have saved a lot of our time in the next few months. But I am still very happy to spend time on examining this because I think it raises a lot of important points in areas that we do have to consider.

I must say that I do have some rather vague reservations about the legitimacy of certain areas that we are attempting to encompass in a bill such as this. As you know, the Senate committee has already had the benefit of some experts outside Parliament, and we are going to have Professor Lederman here before us. I am not entirely persuaded that his point of view is right, and I understand that there are many constitutional experts who would disagree with his view of the rightness of our being able to proceed unilaterally in certain matters that are dealt with in this bill.

However, it seems to me that whether he is right or wrong, what we are attempting to do is proper as a unilateral federal act, that when we attempt to deal with provisions in this bill that directly affect and involve, and presumably are formulated for the benefit of the provinces, at the very least it is tactless, if not improper and illegal, not to consult with the provinces as to those particular provisions. Naturally, the House of the Federation is one that appears to have been set up with the idea of being of great benefit to the provinces. I cannot conceive that we would pass a bill on our own without

*[Translation]*

exigée par la Constitution, à partir de consultations avec tous les partis de la Chambre des communes. A notre avis, cela sous-entend que chaque parti devrait choisir ses propres représentants. De toute évidence, on prévoit qu'il y aura des négociations, afin de décider combien de membres de la Chambre haute devraient être choisis pour chaque parti. On finirait peut-être par avoir 4 Libéraux et demi, 5 Conservateurs et demi et 2 représentants et demi du NPD, pour certaines provinces. Comment le partage se ferait-il?

**M. Beatty:** Il ne s'agit pas d'un problème de proportion, mais plutôt de savoir si le premier ministre serait autorisé à choisir quelqu'un contre la volonté du Chef de l'Opposition.

**M. Lalonde:** Ce n'est certainement pas le but visé. Le processus s'effectuerait plutôt à partir de listes dressées par les chefs des différents partis.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président. Je désire simplement faire quelques brèves remarques et poser quelques questions au ministre.

Je dois avouer que je suis heureux de participer à un comité comme celui-ci, responsable de l'étude de ce projet de loi. Mon souhait le plus cher aurait peut-être été que ce comité parlementaire ait été créé avant la préparation du projet de loi, afin de conseiller le gouvernement relativement à ce que les députés et sénateurs pensent des diverses dispositions contenues dans ce document. A mon avis, nous aurions pu avoir des réunions très utiles à l'avance, ce qui aurait probablement économisé beaucoup de temps au cours des prochains mois. Je suis quand même très heureuse de me consacrer à l'étude de ce document, puisqu'il soulève de nombreuses questions importantes.

J'avoue avoir quelques vagues réserves à propos de la légitimité de certains domaines que nous tentons d'aborder dans ce projet de loi. Comme vous le savez, le Comité du Sénat a déjà bénéficié de l'avis de certains experts extérieurs au Parlement et nous recevrons bientôt le professeur Lederman. Je ne suis pas tout à fait persuadée que son point de vue soit exact et je comprends que beaucoup d'experts constitutionnels puissent être en désaccord avec son opinion voulant que nous puissions procéder unilatéralement dans certains domaines.

Peu importe toutefois qu'il ait raison ou tort, je suis d'avis que ce que nous tentons de faire, ce geste unilatéral du fédéral, est acceptable; cependant, quand nous traitons des dispositions de ce bill touchant et engageant directement les provinces, pour lesquelles elles sont présumément rédigées, ce serait pour le moins manquer de tact, illégalement, que de ne pas les consulter. Naturellement, la Chambre de la fédération semble avoir été conçue dans le but de profiter aux provinces mais je ne puis concevoir que nous adoptions nous-mêmes ce projet de

## [Texte]

getting the prior approval or consensus of the provinces as to the provisions we intend to put in it.

The same may be said to a lesser degree of some of the provisions suggested for the Supreme Court, where you are involving the Attorneys-General of the provinces. But that is more a matter of procedure in selecting the judges for the Supreme Court than one of direct substance.

I think this Committee can do a great deal of good work in examining the various aspects of this bill, and if per chance its examination is interrupted by some unnatural event such as an election, we would be able to be reincarnated at some future date to examine this or to go at these problems again. It might be very useful when you have a committee of this size to consider setting up a series of subcommittees that would look at the Charter of Human Rights, which you are suggesting there, another to look at the parliamentary provisions of the House of Federation or any other option that might be suggested, and another to look at the implementation procedures. I think we could perhaps move more quickly and more effectively if we tried something like that.

• 1215

I would like to deal specifically with two areas. One is the Supreme Court of Canada and the appointments of the judges. You have set up a rather complicated procedure involving the attorneys-general of the provinces. I must say that I have felt extremely pleased and proud over the last few years at the quality of judges who have been appointed to the Supreme Court and I think it would be difficult to find anybody in the legal profession in Canada who would have any real complaint about the quality of the appointments which have been made to date. You have followed a procedure which obviously has been fairly satisfactory in so far as the profession is concerned and, I believe, in so far as laymen are concerned.

However, I have no objection to making the procedure more complicated and more careful if we feel that we are thereby improving the quality of our appointments to the Upper House. I do believe though, Mr. Lalonde, this idea of an Upper Chamber's or a second Chamber's having any part in the affirmation or confirmation of judges introduces a very unnecessary and divisive political element into the appointments that I hope this Committee will find entirely unnecessary and recommend against. I am very glad that you have said you would listen to the suggestions and recommendations of this Committee.

I must say, and maybe it is because of my biases that it is in the common law, that I may be a little over sensitive about your provisions with regard to the difference in powers between common law and civil law judges which you propose here. I would assume, and you said again this morning and you have made the statement on a couple of occasions, that you have had consistent complaints that the civil law or civil code has been misinterpreted. I assume you would not make those statements if you had not had some hard evidence to that effect. I would assume, Mr. Lalonde, that evidence would be from people learned in both types of law. I, certainly for one, before I can accept any such arrangement, hope that you and

## [Traduction]

loi sans obtenir leur approbation préalable ou leur consensus quant aux dispositions qui les concernent.

Dans une moindre mesure, on pourrait dire la même chose des dispositions concernant la Cour suprême et engageant les procureurs généraux des provinces, même il s'agit plus ici de question de procédure pour le choix des juges de la Cour suprême que de problèmes de fond.

Je suis d'avis que ce comité peut faire un excellent travail et j'espère que si nos activités devaient être interrompues par un événement artificiel tel qu'une élection, nous pourrions revenir plus tard, pour poursuivre les débats. Dans un comité de cette taille, il serait peut-être très utile d'envisager de créer des sous-comités, qui s'occuperaient, par exemple, de la Charte des droits de la personne, de la Chambre de la fédération, quelle qu'en soit la forme proposée de la procédure d'entrée en vigueur etc... Je crois que nous travaillerions peut-être plus efficacement avec une telle formule.

J'aimerais aborder maintenant deux domaines précis. Le premier concerne la Cour suprême du Canada et la nomination des juges. Vous avez créé une procédure plutôt compliquée, entraînant la participation des procureurs généraux des provinces. Je dois dire qu'au cours de ces dernières années, j'ai été très enchantée et fière de la qualité des juges de la Cour suprême et je crois qu'il serait difficile de trouver qui que ce soit, dans la profession juridique, qui puisse se plaindre à ce sujet. La procédure suivie jusqu'à présent me semble avoir satisfait autant les membres de la profession que l'homme de la rue.

Toutefois, je ne m'oppose pas à ce qu'on rende la procédure plus compliquée et plus prudente, si l'on croit que l'on améliorera ainsi la qualité des membres de la Cour suprême. Toutefois, monsieur Lalonde, je crois que l'idée d'amener la Chambre haute ou une deuxième Chambre à participer à la nomination ou à la confirmation des juges introduit dans le processus un élément politique tout à fait superflu, qui sera en outre source de discord; j'espère que ce Comité saura en reconnaître l'inutilité et s'y opposera. Je suis très heureuse que vous ayez affirmé vouloir écouter les suggestions et les recommandations de ce comité.

Peut-être est-ce parce que j'ai travaillé selon le droit commun mais je dois avouer être assez troublée par votre volonté d'accorder des pouvoirs différents aux juges, selon qu'ils s'occupent de droit civil ou de droit commun. Comme vous l'avez répété ce matin, je présume que vous avez eu de nombreuses plaintes à l'effet que le droit civil ou le Code civil ait été mal interprété. Je présume que vous ne feriez pas ces déclarations si vous n'aviez pas eu de telles plaintes. Monsieur Lalonde, je présume que ces plaintes vous sont venues de personnes connaissant bien les deux types de droit. Quant à moi, il est certain qu'avant de pouvoir accepter un tel arrangement, j'espère que votre ministère sera en mesure de nous



## [Text]

the department would be able to bring forward to us some hard evidence of consistent complaints in this regard. Do you think we could be furnished with that, Mr. Lalonde?

**Mr. Lalonde:** As far as the procedure for the Supreme Court that is being proposed involving the provinces is concerned, it is the one that had been agreed to at Victoria, roughly. We have shortened the time involved, but it is substantially the procedure proposed at Victoria, except for the confirmation by the Upper House.

The purpose is not really to improve the quality of appointments to the Supreme Court. I share your view that historically the appointments made to the Supreme Court of Canada have been outstanding and I think the legal profession generally does recognize it. What we have is a problem of perception, not a problem of quality. It is not a real problem, it is a real problem of perception, and I need only to refer you to statements made by politicians in particular, including many of them trained in the legal profession. As a matter of fact, very recently a member of the Senate who is a member of the legal profession made a statement along those lines that the Supreme Court was always deciding in the same direction, that is in favour of the federal authority. I found this rather astounding and I think rather irresponsible, even from a Senator. But some premiers, and not only premiers from Quebec, have been making statements of that type so I think the idea is to try to remove this type of innuendo about the impartiality of our judges—the attacks being made on them at different times. It has nothing to do with quality itself.

• 1220

As far as the Civil Code aspect is concerned, I have said that these were complaints that historically have been made. I could refer you to the literature on the Civil Code at different times. Many civil-law-trained lawyers have mentioned it. I could refer you to, for instance, Antonio Perrault's book on bills of exchange and the argument that the common law concept of consideration has been introduced into the interpretation of the word "cause" in the civil law.

Frankly, my view and the view of the Department of Justice is that there has not been significant or appreciable erosion of the civil law by the common law. But again, it is a little bit like the problem of the impartiality of our judges. We are convinced that our judges have not been deciding cases on the basis of who appointed them but on the basis of the law before them. But it is a matter of to again keep coping with the problem which has been consistent.

One alternative that could be looked at, and at which we have looked, would be that, for instance, all provincial legislatures would have authority to limit the appeals to the provincial courts of appeal. That is one possibility that has been considered and the Committee should examine it. It has drawbacks too. But this is something I am sure your Committee will want to examine as an alternative, for instance, to having a special branch of the Supreme Court on civil law matters. It might mean that the Province of Ontario might decide that its provincial law is not going to be appealed

## [Translation]

présenter la preuve ferme de plaintes répétées à ce sujet. Croyez-vous pouvoir nous offrir cela, monsieur Lalonde?

**M. Lalonde:** Pour ce qui est de la procédure des nominations pour la Cour suprême, en engageant les provinces, il s'agit essentiellement de la procédure approuvée à Victoria. Nous avons réduit le temps requis, mais il s'agit essentiellement de la procédure proposée à Victoria, sauf pour la confirmation par la Chambre haute.

Le but n'est pas vraiment d'améliorer la qualité des nominations à la Cour suprême. Je conviens avec vous que, traditionnellement, les nominations à la Cour suprême du Canada ont été exceptionnelles et je crois que la profession juridique dans son ensemble le reconnaît. Notre problème en est un de perception et non de qualité. Il ne s'agit pas d'un véritable problème, c'est plutôt un problème de perception, et il me suffit de vous renvoyer particulièrement aux déclarations des politiciens dont un bon nombre connaissent la profession juridique. De fait, tout récemment, un membre du Sénat qui est également membre de la profession juridique faisait une déclaration affirmant que la Cour suprême décidait toujours dans la même direction, c'est-à-dire en faveur de l'autorité fédérale. J'ai trouvé cela assez surprenant et même irresponsable, surtout de la part d'un sénateur. Certains premiers ministres provinciaux, pas seulement ceux du Québec, ont fait des déclarations de ce genre et il nous faudrait donc essayer de mettre fin à ce genre d'attaques sous-entendues au sujet de l'impartialité de nos juges, attaques qu'on a faites à plusieurs reprises. Cela n'a rien à voir avec la qualité.

En ce qui concerne le code civil, j'ai dit qu'on avait rencontré ce genre de plaintes tout au long de notre histoire. Je pourrais vous renvoyer à des documents traitant du code civil publiés à différentes époques. De nombreux avocats de droit civil l'ont mentionné. Je pourrais vous parler par exemple du livre d'Antonio Perrault où il parle des bills de change et de l'argument voulant que la notion de considération en droit commun soit passée dans l'interprétation du mot «cause» en droit civil.

Selon moi et selon le ministère de la Justice, le droit commun n'a pas eu de conséquences importantes sur le droit civil. Cela ressemble toutefois au problème de l'impartialité de nos juges. Nous sommes convaincus que nos juges n'ont pas rendu leur décision en tenant compte de ceux qui les avaient nommés, mais en se fondant sur la loi qu'ils devaient interpréter. Il s'agit cependant de régler un problème qui persiste toujours.

Nous avons étudié une possibilité selon laquelle les assemblées législatives provinciales pourraient limiter le nombre d'appels devant les tribunaux d'appels provinciaux. C'est une possibilité qui a été étudiée et le comité devrait l'envisager. Elle présente des lacunes, mais je suis certain que le comité voudra l'étudier par opposition, par exemple, à une direction spéciale de la Cour suprême qui s'occuperait des questions de droit civil. La province de l'Ontario pourrait par exemple décider que les décisions rendues en vertu des lois provinciales ne pourront faire l'objet d'un appel à des instances supérieures



[*Texte*]

beyond the Provincial Court of Appeal; the same thing for Quebec, et cetera. This is one possibility.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Minister, but I might just ...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Your last question.

**Senator Neiman:** I got such a long answer to that one, I guess I should have put all my questions together.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You have almost exceeded your 10 minutes to start with.

**Senator Neiman:** Thank you. I would have liked to have dealt more particularly with your comments regarding the present Senate and with your proposal for this House of the Federation because you have said, I gather on many occasions, that you felt the present Senate was not working. You have proposed in the House of the Federation a type of House which in effect the government of the day could not control. Is there some correlation between that? Is the government now accepting the fact that one way of making an upper chamber work better is to allow it more independence?

**Mr. Lalonde:** I think it is not only a matter of allowing it more independence. I did not say that the present Senate does not work; the fact that you are all here today indicates that you are working, and working pretty hard.

**Senator Neiman:** Yes, but, Mr. Minister, you have made that comment.

**Mr. Lalonde:** What I have said ...

**Senator Neiman:** What do you mean by it?

**Mr. Lalonde:** What I mean is that the present Senate does not answer the purpose for which it was created ...

**Senator Neiman:** Why not?

**Mr. Lalonde:** ... which is regional representation. Whether given independence or not, I think that as long as the Senate is the Upper House it is going to be all appointed by the federal government alone on the basis of appointment that we have at the present time, which is appointments until 75 and all that. I do not think the people of Canada will consider that body as the body in which they feel that their regional interests are really represented. In 100 years it has not worked. In that sense the Senate has not worked for that purpose.

• 1225

If you could show me that the people in the Atlantic provinces or the people in any region feel that in the Senate they have a body in which they feel really that they have an institution that speaks for them, then there would be no problem. But I challenge you to show me any evidence to that effect.

**Senator Neiman:** I challenge you. Mr. Lalonde, if I may just make this one point. The present operation of the Senate is very much controlled by the executive. There are many changes, I agree, that could be made today that would enhance the effectiveness of the Senate, some of which we can make ourselves, but some of which have to be made by the executive. If you do not make them, should we unilaterally, or laterally,

[*Traduction*]

à la Cour d'appel provinciale; la province de Québec pourrait faire la même chose, etc. C'est une possibilité.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le ministre, mais j'aimerais ...

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Votre dernière question.

**Le sénateur Neiman:** La réponse était tellement longue que j'aurais peut-être dû poser toutes mes questions ensemble.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous avez presque dépassé vos dix minutes au départ.

**Le sénateur Neiman:** Merci. J'aurais aimé parler plus particulièrement de vos commentaires sur le Sénat actuel et de la Chambre de la Fédération que vous avez proposée, parce que vous avez dit à plusieurs reprises, je crois, que selon vous le Sénat actuel ne fonctionnait pas. Vous avez proposé une Chambre de la Fédération que ne pourrait contrôler le gouvernement en place. Y a-t-il un lien entre ces deux questions? Le gouvernement admet-il maintenant que la Chambre haute pourrait mieux fonctionner si elle avait une plus grande autonomie?

**M. Lalonde:** Il ne s'agit pas seulement de lui donner plus d'autonomie. Je n'ai pas dit que le Sénat actuel ne travaillait pas; le fait que vous soyez ici montre que vous travaillez et que vous travaillez très fort.

**Le sénateur Neiman:** Oui, monsieur le ministre, mais vous avez pourtant fait ce commentaire.

**M. Lalonde:** Ce que j'ai dit ...

**Le sénateur Neiman:** Que vouliez-vous dire?

**M. Lalonde:** Je veux dire que le Sénat actuel ne sert pas aux fins pour lesquelles il a été créé ...

**Le sénateur Neiman:** Pourquoi?

**M. Lalonde:** Il devait représenter les régions. Qu'on lui donne plus d'indépendance ou non, tant que la Chambre haute sera le Sénat, ses membres seront nommés par le gouvernement fédéral seul, comme nous le faisons à l'heure actuelle, c'est-à-dire jusqu'à 75 ans, etc. Je ne crois pas que la population du Canada trouvera que cet organisme représente vraiment leurs intérêts régionaux. Cela fait 100 ans que cela ne fonctionne pas, parce que le Sénat n'a jamais rempli sa fonction première.

Si vous pouviez me démontrer que la population des provinces de l'Atlantique ou de toute autre région du Canada considère le Sénat comme une institution qui les représente vraiment, il n'y aurait plus de problème. Je vous mets cependant au défi de me donner des preuves de ce genre.

**Le sénateur Neiman:** Je vous mets au défi. Monsieur Lalonde, j'aimerais faire un commentaire. Le Sénat est actuellement contrôlé dans une grande mesure par l'exécutif. J'admets qu'on pourrait en améliorer l'efficacité si on le modifiait. Nous pouvons faire quelques modifications nous-mêmes, mais il y en a d'autres qui doivent être faites par l'exécutif. Si vous ne faites pas ces changements, devrions-nous, en attendant que

[Text]

until this bill, or some such successor to it, is changed, make the changes we think will do what you are trying to do?

**Mr. Lalonde:** I am saying that, whatever changes you are going to make, I think the problems are of a structural nature, they are not of an operational nature.

**Senator Neiman:** Our view is very different . . .

**Senator Hicks:** No, they are operational.

**Senator Neiman:** . . . and it is too bad that you did not consult the Senate before you proposed this, because it is the operational area in it, the effectiveness.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am sorry, Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Fine, thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Thank you, Mr. Chairman.

I just want to state now that the suggestion just made by the Minister concerning the possibility of restricting appeals past the provincial courts, the Supreme Court, will certainly not get my support. I would have to be very much convinced of the value of such things, because, as a member of a minority group, I do not have much at this time to cause me to think positively of the way that this could operate favourably towards minorities in general.

**Mr. Lalonde:** I just want to refer to a specific clause, Clause 93, which concerns education. I realize that I am treading on very thin ice and I am treading also on some very contentious issues, but I do believe strongly the interpretation of the word "education" as written into the constitution in 1867 has entirely and completely changed in 1978. I do not believe, for example, education is restrictive to formal instruction. I believe education is a continuing process and I know, for a fact, and I think we all know here, that the federal government, per se, is deeply involved in matters dealing with education.

How we got around to doing it—maybe you could elucidate or tell me what sections of the BNA Act were used to get us, the federal government that is, involved in matters educational? The rationale that I have heard over the years is that training, per se, was a good excuse for us to get involved in education. We have done it in economic fields; we have done it in noneconomic fields; we have done it in manpower training. I could give you a litany of departments, ministries, programs that have a definite educational connotation and implication. To my way of thinking—it is for a purpose of clarification more than anything else that I bring this up—education as defined in 1867, and as it should be defined in 1978 or thereafter, has a completely different definition. I bring it up because the courts have been rather timid in their interpretations of the Bills of Rights—rather the interpretation of minority rights. I strongly agree with Senator Forsey, for example, when he is quoted in the press as saying:

[Translation]

ce projet de loi ou son successeur soit amendés, apporter nous-mêmes les changements qui, selon nous, correspondent à vos intentions?

**M. Lalonde:** Je pense que les problèmes sont de nature plus structurale que fonctionnelle.

**Le sénateur Nieman:** Nous sommes d'un avis tout différent . . .

**Le sénateur Hicks:** Non, ils sont de nature fonctionnelle.

**Le sénateur Nieman:** . . . il est malheureux que vous n'ayez pas consulté le Sénat avant de faire cette proposition, parce que le problème est de nature fonctionnelle, il a trait à l'efficacité de l'institution.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je suis désolé, sénateur Nieman.

**Le sénateur Nieman:** Soit, merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Gauthier, Ottawa-Vanier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Merci, monsieur le président.

Je tiens à dire que je n'appuierai pas la proposition que vient de faire le Ministre, à savoir de limiter les appels aux cours provinciales. Il faudra qu'on me convainque de la valeur de ce genre de propositions, parce qu'en tant que membre d'une minorité, il n'y a pas grand chose qui pourrait m'inciter à croire que ce genre d'initiatives pourrait être avantageux pour les minoritaires en général.

Monsieur Lalonde, je voudrais me reporter à un article précis, à l'article 93 qui concerne l'éducation. Je me rends compte que je m'engage sur un terrain glissant et que ce sont là des questions fort délicates, mais je crois que le terme «éducation» doit recevoir en 1978 une interprétation entièrement différente de celle qu'on lui accorde dans la constitution de 1867. Je ne crois pas que l'éducation se limite par exemple à l'instruction dans les écoles. Je crois que l'éducation est un processus permanent et je sais pertinemment, comme vous tous d'ailleurs, que le gouvernement fédéral s'occupe beaucoup de questions relatives à l'éducation.

Comment cela s'est-il produit . . . Quel article de l'Acte de l'Amérique du nord britannique le gouvernement fédéral a-t-il invoqué en décidant de s'occuper des questions d'éducation? J'ai entendu dire que la formation était une bonne excuse qui nous permettait de toucher à l'éducation. Nous l'avons fait dans les domaines économiques; dans des domaines non économiques, nous nous sommes occupés de la formation de la main-d'œuvre. Je pourrais vous donner toute une liste de ministères et de programmes à caractère franchement éducatif. Selon moi—je soulève cette question afin d'obtenir des éclaircissements beaucoup plus qu'autre chose—l'éducation doit avoir, en 1978, une définition tout autre qu'en 1867. J'en parle parce que les tribunaux ont été assez timorés lorsqu'ils ont eu à interpréter la Déclaration canadienne des droits, et en particulier les droits des minorités. Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Forsey, dont je citerai les propos tels qu'ils ont été rapportés dans les journaux:

## [Texte]

The entrenched rights would only be as good as the court that interprets them.

That, to me, is a reluctance of courts generally to overrule or to delve into areas of Parliament or provincial legislation and possibly to overrule some of the intent of the legislation. To me there is a clear and exact and inverse relationship between the radical language reforms that we are looking for and the distribution of powers. I think there is a saw-off here that we can see at this time, in 1978, that some provinces, hesitant as they are because of the reading of the public mind that they do or because of their lack of leadership, are waiting for the federal government to put forth something that they will have to follow and want to be more or less forced into a situation where their actions will be blamed on the federal government.

• 1230

I take, for example, the Province of Ontario. I can understand some of the hesitations that the Premier of this province has with regard to the French language, but I sincerely believe Mr. Davis will come along once this amendment has been made to the Canadian constitution, and will also use the argument that he was forced into it because the feds insisted, and that is a saw-off. I am giving that as an example.

I want to come back to the word "education", and I want to come back to the main point that I am trying to make. Education today as a continuing process is something in which the federal government and the provincial governments share concurrent authority. We have done it with cultural agencies, the CBC, the Secretary of State, a whole series. I have a complete list, I have had extensive correspondence on this subject before, and I could name the National Film Board, the CBC, the Canadian Film Development Corporation, the National Museums, a whole series of institutions which are deeply involved in continuing education. We have also done it in programs. We have done it with LIP, LEAP, New Horizons, and a whole series of others. We have done it in research. We have had various research programs and they certainly had an influence in the nature of education.

Mr. Lalonde, I do not suppose you intend to present a paper on this whole question of education, and I do not suppose that you want particularly to open up this area of very great importance. In my opinion, a weakness inherent in Clause 93 is the fact that the word "education" in itself is not defined, is left to interpretation, is left to the definitions of courts and to me they have not coped adequately with this challenge.

Can you tell me if in your work, and in your preparations to these documents, you have at one time or other considered amending Clause 93 in a way to make it clearer as to what education means?

**Mr. Lalonde:** No, very definitely not, because this would have been tampering with a clause marked with an asterisk. It would have dealt with the substance in that clause and clearly this would have been tampering with the jurisdiction which has been traditionally recognized as quite clearly and exclusively provincial.

## [Traduction]

Les droits des canadiens ne seront garantis que dans la mesure où les tribunaux les considéreront comme tels.

Les tribunaux hésitent en général à s'immiscer dans des domaines relevant des compétences provinciales ou fédérales et à passer outre à l'intention du législateur. Selon moi, il existe un rapport clair et direct entre les réformes linguistiques que nous envisageons et le partage des pouvoirs. On peut voir maintenant, en 1978, que certaines provinces, hésitantes à cause de l'opinion publique, souffre d'un manque de leadership et attendent que le gouvernement fédéral propose quelque chose qu'elles seront forcées d'accepter afin de pouvoir ensuite rejeter le blâme de leur incompétence sur le gouvernement fédéral.

Je prends à titre d'exemple la province de l'Ontario. Je comprends que le premier ministre de cette province hésite à reconnaître la langue française, mais je crois sincèrement que M. Davis pliera une fois que cet amendement aura été apporté à la Constitution canadienne; il dira alors qu'il y a été forcé par le gouvernement fédéral. Je vous donnais cela à titre d'exemple.

Je veux revenir au mot «éducation» et à ce que je voulais vous faire comprendre. De nos jours, l'éducation permanente est un domaine dont le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent la responsabilité. Nous l'avons fait pour les sociétés culturelles, Radio-Canada, le Secrétariat d'État, etc. J'ai ici une liste complète; j'ai déjà eu un échange de correspondance volumineux sur le sujet et je puis vous citer par exemple l'Office national du film, Radio-Canada, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, les Musées nationaux, et toute une série d'institutions qui s'occupent intensément de l'éducation permanente. Nous avons également eu recours à des programmes comme PIL, APLE, Nouveaux Horizons, et toute une série d'autres programmes. Il y a également eu des programmes de recherches qui ont certainement eu une influence dans le domaine de l'éducation.

Monsieur Lalonde, je suppose que vous n'entendez pas déposer un document sur la question de l'éducation et que vous n'êtes pas particulièrement tenté de parler de cette question qui est extrêmement importante. A mon avis, l'une des faiblesses inhérentes à l'article 93, est le fait que le mot «éducation» ne soit pas défini, qu'il soit laissé à l'interprétation des tribunaux qui, selon moi, ne se sont pas montrés très clairs voyants.

Pourriez-vous me dire si en préparant ces documents, vous avez déjà envisagé de modifier l'article 93 afin que la définition du mot «éducation» soit plus claire?

**M. Lalonde:** Non, pas du tout, nous aurions alors touché à un article marqué d'un astérisque. Nous aurions touché à une question de fond et à une question qui a toujours relevé de la compétence claire et exclusive des provinces.



## [Text]

If any discussion were to take place, any change were to take place to that particular provision it would take place only after extensive discussion and agreement with the provinces.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Then how do we as the federal government justify, in that context, our involvement in education?

**Mr. Lalonde:** I will not subscribe to your very wide definition of the word "education". I think your definition of education is too all-embracing, but there are sectors, for instance, in the case of the Indians, in the case of the armed forces where the jurisdiction is quite obvious, recognized and not challenged. The area of scientific research, the area of culture, the area of training are all very much related to either our role vis-à-vis the economy in general, as you have indicated, or the concept that culture is not attributed specifically to any level of government. There is no reference to it in the constitutions, and it is a matter of the use of the spending power. So, I would not subscribe to your very broad definition of education, I think it is excessively broad, but in any discussion on the distribution of powers obviously if the provinces were interested in giving it a clearer definition that is a matter we would have to go into, but until now it has been left to the courts to interpret it.

• 1235

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Historically, have the provinces—and I am stating a fact here, I guess—contested the federal government's role in the so-called wide definition of education? If so, can you give me specific examples?

**Mr. Lalonde:** Cases before the courts? If you would give me until next week, I could give you a list of all the cases. There is the case on Regulation 17, for instance, in Ontario, where they have tried to interpret Section 93. The Manitoba case is another one, and there have been others more recently in Quebec about Bill 101. There have been considerations of Section 93, but there have not been many cases that I know of where the word "education" itself has been gone into very extensively in the courts.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Your last question.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** My last question? It is a short question. It has nothing to do with this but I want to get it on the record.

On the question of the national capital, you will recall that in 1959 a federal-provincial conference recommended that Ottawa-Hull, or the national capital region, be considered the capital of this country. I see that you do not address yourself to that. Clause 55 says simply that the seat of government, *le siège du gouvernement*, is Ottawa. There is no intent on the part of the government at this time to go into the rather interesting and larger context of the national capital region as the capital of this country?

**Mr. Lalonde:** If you were to write that the capital of this country is the national capital region you would not say very much, because then you would have to have a statute to define

## [Translation]

Toute discussion et toute modification à cet article en particulier ne pourront se faire qu'après des discussions approfondies avec les provinces et avec leur assentiment.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Comment le gouvernement fédéral peut-il dans ce cas justifier son ingérence dans le domaine de l'éducation?

**M. Lalonde:** Je n'accepte pas votre définition du mot «éducation» qui est selon moi trop étendue. Il y a cependant des domaines où la compétence du gouvernement fédéral est évidente, reconnue et acceptée, par exemple l'éducation des Indiens, des Forces armées, etc. La recherche scientifique, la culture et la formation en général font toutes partie du rôle que nous avons à jouer dans l'économie en général, comme vous l'avez indiqué, et nous nous en occupons parce que la culture n'a pas été attribuée de façon précise à une compétence donnée. La Constitution est muette là-dessus et c'est à qui en a les moyens de s'en occuper. Je n'accepte donc pas votre définition de l'éducation car je crois qu'elle est beaucoup trop large; mais si les provinces voulaient lui donner une définition plus claire, nous pourrions étudier la question lorsque nous étudierons le partage des pouvoirs. Jusqu'à maintenant, on a laissé aux tribunaux le soin d'interpréter cette définition.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Est-ce un fait historique que les provinces ont contesté le rôle du fédéral dans le domaine de l'éducation? Si la réponse est affirmative, pouvez-vous m'en donner quelques exemples?

**M. Lalonde:** Parlez-vous de contestation devant les tribunaux? Je pourrais vous donner une liste de toutes les causes d'ici la semaine prochaine. Par exemple, il y a le cas du règlement 17 en Ontario, à l'occasion duquel on a essayé d'interpréter l'article 93. Il y a également le cas du Manitoba et d'autres cas plus récents au Québec à l'occasion du projet de loi 101. Les tribunaux se sont souvent penchés sur les diverses interprétations de l'article 93, mais que je sache, rarement l'interprétation du terme «éducation» avait une importance capitale.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** C'est votre dernière question, monsieur Gauthier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Ma dernière question ne sera pas très longue. Elle porte sur un sujet tout à fait différent, mais je tiens à ce que ma question figure au procès-verbal.

Vous vous souviendrez qu'une conférence fédérale-provinciale qui a eu lieu en 1959 a recommandé que la région de la capitale nationale, Ottawa-Hull, soit considérée comme la capitale de ce pays. Je vois que vous ne faites pas mention de cette recommandation. L'article 55 dit tout simplement que le gouvernement du Canada a son siège à Ottawa. Le gouvernement n'a-t-il pas l'intention de se pencher sur la proposition plutôt intéressante qui consiste à faire de la région de la capitale nationale, la capitale fédérale?

**M. Lalonde:** Affirmer que la région de la capitale nationale est la capitale fédérale ne changerait pas grand-chose puisqu'il faudrait définir dans un statut le terme «région de la capitale

## [Texte]

what the national capital region is; in your constitutional document you would have a capital, or the designation of the seat of government, as a region that remained undefined. We preferred this limited definition of the seat of government, which means where the Governor General and Parliament are, as being Ottawa. This does not prevent the existence of a national capital region, or does not mean that all government departments must be here. There are various ones all over the country, as a matter of fact.

That is the reason for the use of those words, which are rather technical and limited to defining where Parliament and the Governor General are.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I still have four names: Senator Flynn, Mr. Collette, Miss MacDonald and Mr. Blaker.

Senator Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le président. J'ai deux questions précises, l'une d'importance peut-être purement technique et l'autre d'une portée un peu plus générale.

La première se rapporte à l'article 117 en vertu duquel se continue évidemment la pratique voulant que le gouverneur général du Canada nomme les juges des cours supérieures, des cours de district et des cours de comté des provinces.

Comme on le sait, dans la province de Québec, il y a une situation assez curieuse. C'est que la nomination des juges à la cour provinciale et à d'autres cours a souvent été considérée comme n'étant pas de la compétence du gouvernement provincial de sorte qu'il y a eu un tas d'imbroglios. La Cour suprême a été appelée à définir la juridiction des cours créées par la province autres que la cour supérieure comme ne s'étendant pas à d'autres champs que ceux qui étaient confiés, je pense, à la cour de circuit en 1867.

Alors, je me demandais si à l'occasion de cette nouvelle constitution, on ne devrait pas essayer de clarifier la situation, soit de légitimer la nomination des juges des cours provinciales du Québec.

• 1240

**M. Lalonde:** Vous soulevez sûrement un point qui a de l'importance sur le plan de l'administration de la justice, sénateur Flynn. Comme vous le savez, la Cour suprême a eu l'occasion lors de différents jugements, comme vous l'indiquez vous-même, de tenter de définir ce qu'est une cour supérieure, ce qui n'est pas toujours facile évidemment.

Nous ne voyons pas d'objection à en discuter mais évidemment, encore là, c'est une question sur laquelle il faudrait qu'il y ait accord avec la province concernée puisqu'en pratique ceci aurait un impact direct sur ses pouvoirs de nomination de juges. Je crois que c'est sûrement une chose qui va être débattue à l'occasion de la question de la répartition des pouvoirs, mais je peux vous assurer que nous ne verrions aucune objection à tenter de rédiger en termes plus contemporains ce que devrait être la situation sur le plan de l'administration de la justice.

## [Traduction]

nationale». Dans la constitution proposée, le siège du gouvernement n'est pas défini avec précision. Nous avons fait cela intentionnellement puisque le siège du gouvernement signifie tout simplement que le Parlement et le gouverneur général se trouvent tous les deux à Ottawa. Cela ne menace en rien l'existence d'une région de la capitale nationale et ne signifie pas non plus que tous les ministères gouvernementaux doivent se trouver à Ottawa. En fait, les ministères gouvernementaux se trouvent dispersés un peu partout au pays.

C'est pour cela que nous avons choisi l'expression qui se trouve dans le projet de loi actuel. C'est une indication technique qui vous dit où se trouvent le gouverneur général et le siège du Parlement.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Merci beaucoup.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il reste quatre noms sur ma liste: le sénateur Flynn, M. Collette, M<sup>lle</sup> MacDonald et M. Blaker.

Le sénateur Flynn a la parole.

**Senator Flynn:** Thank you, Mr. Chairman. I have two questions to ask, one being of a technical nature and the other being a request for general information.

My first question deals with Section 172, which authorizes the Governor General of Canada to appoint the judges of the Superior, District and County courts in each province.

As you know, a curious state of affairs exists in Quebec. The appointment of judges to the provincial courts has often been considered as being outside provincial jurisdiction, with the result that there has been a good deal of confusion. The Supreme Court was called upon to state that the limits of the jurisdiction of provincial courts, apart from the Superior Court, were not to extend beyond the limits set forth in the court circuit of 1867.

Do you not think that an attempt should be made in this bill to legitimize the appointment of Quebec provincial court judges?

**Mr. Lalonde:** Your question is of particular importance from the point of view of the administration of justice. As you know, the Supreme Court has more than once attempted to define a superior court, but this is not an easy thing to do.

We have no objection to discussing the issue, but there must be some kind of agreement with the province in question, since any ruling would have a direct impact on the right of that province to appoint judges. This is one question which will surely be discussed when we begin studying the sharing of legislative power between the federal and provincial governments. I assure you that we shall do our best to clearly indicate existing practices in the field of justice.

[Text]

**Le sénateur Flynn:** Voici ma seconde question. Je ne veux pas revenir sur le problème de la compétence qu'accorde au gouvernement fédéral le paragraphe 1 de l'article 91. Je soumets simplement une hypothèse au ministre. Supposons qu'à la conférence du premier ministre et des premiers ministres des provinces, ceux-ci demandant au gouvernement de ne pas passer la phase un avant un règlement de la phase deux, mais en convenant, évidemment, qu'il faudrait que la phase deux soit réglée dans un délai raisonnable. Le gouvernement mentionne par exemple 1981. Si les premiers ministres disaient: «Eh bien, attendez jusqu'en 1981, et s'il n'y a pas d'entente à ce moment-là, marchez.», ou «Gardez-vous votre liberté d'agir», le ministre ne croit-il pas que ce serait là une façon d'améliorer le climat actuel et de permettre au Parlement du Canada d'envisager cette phase un dans un contexte un peu plus certain? J'ai beaucoup de difficulté à me dire que je pourrais prendre une décision sur la phase un sans savoir, au moins d'une façon générale, ce qu'il advient de la phase deux.

**M. Lalonde:** Je vous avouerais que c'est une hypothèse que je n'ai pas envisagée et il faudrait voir au moment de la conférence fédérale-provinciale dans quel contexte ceci se poserait. Tout ce que je peux vous dire pour le moment, c'est que, selon nous, la proposition qui a été faite par le gouvernement nous semble raisonnable. Je pense que si les provinces veulent coopérer et y mettre de l'effort, nous pouvons très bien en l'espace d'un an faire passablement de progrès sur la question de la distribution des pouvoirs.

**Le sénateur Flynn:** C'est fort possible.

**M. Lalonde:** J'aimerais vous rappeler que nous avons déjà tenté une révision globale. Nous avons offert cela plusieurs fois de 1968 à 1970 et finalement, d'un commun accord, les provinces et le gouvernement fédéral ont dit: «C'est vraiment trop à la fois. Qui trop embrasse mal étreint.» Et en 1970, tout le monde a convenu qu'il valait mieux procéder de façon plus restreinte que d'essayer de couvrir tout le champ.

Alors, nous allons nous efforcer d'avancer le plus rapidement possible. Nous croyons que dès juillet l'an prochain, nous serons suffisamment en mesure de voir la situation globale pour faire quelque chose au moins dans les secteurs où le Parlement du Canada pourrait agir *proprio motu*. Mais enfin, on verra au moment de la Conférence.

**Le sénateur Flynn:** J'espère que le ministre n'indique pas par là qu'il s'en tient encore à son système ou à son programme de faire passer nécessairement la phase un avant la phase deux. Il ne renonce pas à la possibilité de faire passer les deux phases en même temps.

**M. Lalonde:** Mon Dieu, si vous pouvez me donner l'assurance que les deux phases pourront être complétées pour le 1er juillet 1979...

**Le sénateur Flynn:** Bien, non. Non, non.

**M. Lalonde:** ... je vous garantis qu'on va les passer toutes les deux.

[Translation]

**Senator Flynn:** I do not wish to come back to a discussion of the powers granted to the federal government under Paragraph 1 of Section 91, but I would like to describe a hypothetical situation. What would happen if, in the course of the meeting between the Prime Minister and the provincial premiers, the provincial leaders asked the government not to implement Phase I of its constitutional reform program until some kind of settlement is reached concerning Phase II, with the understanding that some such agreement could be worked out within a reasonable period of time? The government sets 1981 as a deadline, but if the provincial premiers suggest that we work at trying to reach an agreement with respect to Phase II until 1981 before taking any other action? Does the Minister not agree that this would be one way to improve present federal-provincial relations and give Parliament a chance to implement Phase I when provincial and federal positions are more clearly defined? Personally, I would find it very difficult to adopt any position concerning Phase I before I knew what is going to become of Phase II.

**Mr. Lalonde:** I must admit that I had not thought of that possibility and we shall have to wait and see under what circumstances such a proposal could be made in the course of the federal-provincial conference. As I see it, the government proposal appears reasonable enough, and with the co-operation of the provinces, in a year's time we could make a lot of progress in discussing the whole question of the distribution of powers.

**Senator Flynn:** That is quite possible.

**Mr. Lalonde:** I should point out in passing that this is not the first time we have proposed an overhaul of the Constitution. We attempted to initiate a program of constitutional reform on several occasions between 1968 and 1970, and both the federal government and the provinces finally agreed that we were trying to do too much at once and that we were biting off more than we could chew. By 1970, everyone had agreed that it was better to proceed piecemeal than to try to do everything in one fell swoop.

We shall try to proceed as quickly as possible. We hope to have made enough progress by next July 1 to at least make certain changes in those areas which come under federal jurisdiction, but these are all questions which will be discussed during the conference.

**Senator Flynn:** I trust the Minister does not mean to say that he still insists on the implementation of Phase I before Phase II can get underway. I hope he is not rejecting the possibility of having both phases of the plan implemented at the same time.

**Mr. Lalonde:** Good heavens, if you can guarantee me that both phases can be implemented as of July 1, 1979...

**Senator Flynn:** No, that is not what I meant to say.

**Mr. Lalonde:** ... I assure you both phases will indeed be implemented by that time.



[Texte]

**Le sénateur Flynn:** N'exagérons rien, mais disons 1980.

**M. Lalonde:** Je pense que si vous étiez premier ministre, monsieur Flynn, on réussirait à écrire une belle constitution, vous et moi ensemble.

**Le sénateur Flynn:** Ah, c'est certain . . .

**M. Lalonde:** Premier ministre d'une province.

**Le sénateur Flynn:** Je serais probablement plus souple que le premier ministre actuel.

**M. Lalonde:** J'ai bien dit d'une province.

**Le sénateur Flynn:** Mais je n'ai jamais pensé que je pouvais le devenir; alors, ne vous tracassez pas.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Blaker.

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, on a point of order. I think I was next on the list of speakers, but I have agreed to exchange with Mr. Blaker on the provision that I will be recognized before we adjourn this afternoon.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Mr. Collette:** Thank you.

• 1245

**Mr. Blaker:** Mr. Chairman, my thanks to Mr. Collette. I have an appointment at one o'clock and I will be very brief. I wanted to ask the Minister if he will explain the effects on the House of the Federation of local provincial elections because I was a bit confused by some of the information given on page 31 of the paper on that subject. Just before I do, Je voudrais appuyer les remarques faites par l'honorable député d'Ottawa-Vanier, M. Jean-Robert Gauthier. Ses commentaires sont faits, évidemment, du point de vue d'un membre de la minorité de la province d'Ontario. J'ajoute, si c'est nécessaire, que je suis, évidemment quant à moi, un membre de la minorité de la province de Québec. Je trouve très intéressant que nous ayons pratiquement exactement les mêmes problèmes en ce sens que ce sont les systèmes d'éducation qui nous causent des problèmes. Pour lui, c'est probablement en ce sens que les Canadiens français, dans la province d'Ontario, ne peuvent pas être assurés d'un enseignement dans leur langue. Pour moi, et pour les Canadiens anglais dans la province de Québec, c'est que nous ne pouvons pas être assurés d'avoir un enseignement qui nous permette d'acquérir l'autre langue officielle, la langue française. And it is for that reason that I think we will be coming back to this question of education. I can only mention, quickly at the moment, some of the problems that are apparent. First, we are heavily involved in education at the federal level. If I recall correctly, we provide 50 per cent of the dollars to post-secondary education throughout Canada and yet we assume to establish no rules in that regard.

Second, I would point out that there is an enormous movement going on in my province by, in many cases, what I would consider to be ill-educated teachers who are formulating the minds of young people along the lines of the Péquiste options

[Traduction]

**Senator Flynn:** Let us not exaggerate. I think 1980 would be a more realistic deadline.

**Mr. Lalonde:** Mr. Flynn, if you were prime minister, we could draw up a fine constitution between the two of us.

**Senator Flynn:** That goes without saying.

**Mr. Lalonde:** I mean if you were prime minister of a province, of course.

**Senator Flynn:** I would be a good deal more flexible than the present premier.

**Mr. Lalonde:** I meant to say a provincial premier, and not prime minister.

**Senator Flynn:** I never thought I could become prime minister. Do not let it worry you.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** M. Blaker a la parole.

**M. Collette:** J'invoque le règlement, monsieur le président. J'étais le suivant sur la liste. J'ai accepté de changer de place avec M. Blaker à la condition que je puisse prendre la parole avant la levée de la séance cet après-midi.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Bien sûr.

**M. Collette:** Merci beaucoup.

**M. Blaker:** Je vous remercie, monsieur Collette. Je ne prendrai pas beaucoup de temps, puisque j'ai un rendez-vous à 13 heures. Le Ministre pourrait-il nous dire quelles seraient les répercussions des élections provinciales sur la composition de la Chambre de la Fédération? Je comprends mal ce qu'il dit à ce sujet à la page 35 de la version française du document qu'il a déposé sur la Chambre de la Fédération. Mais avant de passer à mes questions . . . I would like to agree with the remarks made by the honourable member from Ottawa-Vanier, Mr. Jean-Robert Gauthier. He represents the point of view of the minority in Ontario, which makes for an interesting parallel, since I am also part of a linguistic minority in the Province of Quebec. Curiously enough, our respective provincial systems of education have created exactly the same problems for each of us. French Canadians in Ontario are not guaranteed schooling in their mother tongue, and English Canadians in Quebec have no way of learning the other official language, French, within the existing school system. C'est pour cela que nous allons revenir à la question de l'éducation. Certains problèmes sont très évidents. Tout d'abord, le Fédéral joue un rôle important dans ce domaine. Si je ne m'abuse, le gouvernement fédéral donne aux provinces 50 p. cent des fonds consacrés à l'éducation postsecondaire au Canada, mais il n'a néanmoins aucune autorité dans ce domaine.

Deuxièmement, j'attire votre attention sur le fait qu'il existe dans ma province un mouvement mené par des enseignants mal formés qui essaient d'inculquer des sentiments séparatistes à leurs jeunes élèves. Ces derniers n'ont pas le choix et ne

## [Text]

and separatism and so forth. There is no answer being given to these children; there is no option of learning so that they might be able to better assess the benefits of either a federation or a separate state of Quebec.

I would again raise the problem of the business of the minorities in the province of Quebec, particularly the English-speaking minority, who have for years been calling for some system by which they can acquire the language of the majority of Quebecers. I think we are often portrayed throughout the rest of Canada—we are often teased, as a matter of fact—as being the White Rhodesians of Canada. But the point of the matter is that the most common complaint in Quebec amongst anglophones is that they cannot have their children acquire the French language. I know there are many arguments on that. I just want to mention briefly why it would appear so important.

One notes that in this new Constitution we have acquiesced, if the bill were to go through as it is, in the principle behind Bill 101. Mr. Collenette, earlier, expressed some reservations about a political and language “blood test” in the House of the Federation, and the situation in Canada right now is that approximately 5 million people under Bill 101, have been submitted legally to a “blood test” and have been deprived of the opportunity of the choice of language for their children. Again and again, I think this matter is misrepresented in the public and in the media.

The issue, it seems to me, is whether we as Canadians who sit in this room today—if we were to take only the small group of people who are here—truly believe that the French language is in such danger that it is necessary to deprive individuals of the liberty of freedom of choice or whether in fact the demography and the figures given by various people on this subject may be open to question, and that we ought to pursue the liberty of individuals to pursue that choice for their children, as they see fit. So I think that matter of education will be coming up again.

I am reminded of some of the Eastern religions where a starving family will commit a cow to walk across its farmland and destroy the crops. We have almost raised this question of provincial jurisdiction over education to the height of a religion and I think we perhaps allow people to be misled. I do not think it is quite the sacred cow as we would like to permit the people to believe. We are heavily involved right now in that subject through our financial support of many systems of education and I would hope that that subject is going to be well aired and ventilated on the matter as we go through the bill.

Now, if I may, I would like to ask the Minister with reference to page 31 in the paper on the House of the Federation. *The Globe and Mail* is quoted as indicating that only 12 of the 118 seats in the new House of the Federation would have changed over the past five years. My memory is not good enough to indicate the number of provincial elections that have been held in the last five years: I am thinking of Manitoba, I would think of British Columbia, I would think of Quebec, I would think of Ontario. So I am concerned only to understand a little better, because, if I have understood this correctly, 50 per cent of the members of the House of the

## [Translation]

peuvent pas comparer les avantages et les désavantages d'un Québec indépendant et d'une fédération.

Permettez-moi de soulever de nouveau la plainte traditionnelle des minorités linguistiques au Québec, lesquelles demandent depuis des années un système quelconque qui leur permettrait d'acquérir la langue de la majorité des Québécois. Souvent le reste du Canada essaie de nous représenter sous l'aspect des Rhodésiens blancs du Canada, mais en réalité, la plupart des anglophones québécois se plaignent de ce qu'ils ne peuvent pas donner à leurs enfants une formation en français. Permettez-moi de vous énumérer quelques-unes des raisons pour lesquelles cette question est si importante.

Si le projet de loi actuel est adopté, le principe de base du Bill 101 est par le fait même accepté. M. Collenette a exprimé certains doutes au sujet des tests politiques et linguistiques auxquels les membres de la Chambre de la Fédération seront soumis, mais en réalité, environ 5 millions de personnes ont été déjà légalement soumises à ce «test du sang» et on les a privés du droit de choisir la langue de formation de leurs enfants. Et le grand public et les médias comprennent mal cette situation.

Il faudrait déterminer si les Canadiens assis autour de cette table pensent vraiment que la langue française au Canada est menacée au point où il faille priver certains groupes du droit de donner à leurs enfants une formation dans les deux langues officielles. Il faudrait peut-être se demander si les données démographiques et les autres témoignages que nous avons entendus sont vraiment dignes de foi. Pour ces diverses raisons, nous sommes très loin d'avoir réglé toutes les questions qui portent sur notre système d'éducation.

Cela me fait penser aux religions orientales qui permettent aux vaches sacrées de détruire la récolte d'une famille qui meurt de faim. La juridiction provinciale dans le domaine de l'éducation est devenue une sorte de vache sacrée et, à mon avis, elle est moins sacrée qu'on ne le pense. C'est un fait incontestable que le gouvernement fédéral participe au financement du système d'éducation au Canada, et j'espère qu'on n'oubliera pas le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine lors de notre étude de ce projet de loi.

J'aimerais maintenant attirer votre attention sur la page 35 de la version française du document présenté par le ministre sur la Chambre de la Fédération. Dans ce document, on cite un article publié dans le *Globe and Mail* selon lequel seulement 12 des 118 sièges de la Chambre de la Fédération auraient changé de titulaire, si cette Chambre avait existé depuis 5 ans. Ma mémoire n'est pas assez bonne pour que je puisse me rappeler de toutes les élections provinciales qui ont eu lieu depuis 5 ans. Il y en a eu au Manitoba, au Québec, en Colombie-Britannique et en Ontario. Si je comprends bien, 50 p. 100 des membres de la Chambre de la Fédération seront

[Texte]

Federation are to be appointed by the provincial legislatures. I would further understand that in the case of each provincial legislature it would pass legislation as to the manner of selection, that it would be open to the province to indicate that the governing party would appoint its representatives to the House of the Federation or it would be equally open to the legislature to determine on a representation-by-population basis, that the appointments by that provincial legislature would reflect a rep-by-pop vote. But in whatever manner might be the system of appointment from the provinces, I rather thought a possible weakness in the House of the Federation would be a fairly high turnover. Each time there was a provincial election you would necessarily, or you would possibly, get a turnover. I was worried that you would not have enough stability to attract people to give up other careers and appoint them to this House of the Federation with the hope that they will make a good contribution and would stay there.

• 1250

So, we have a small contradiction. That is my only question to the Minister: can we indicate whether *The Globe and Mail* article indicating that only 12 of 118 seats would have changed in the past five years is accurate, or could he indicate whether there is any justification of my fears that there would be a constant shifting of bodies in and out of the House of the Federation to the point where you might lose the benefits of good contributions?

**Mr. Lalonde:** I am afraid to have to confess that I think in this case *The Globe and Mail* may be on the right track and you may be on the wrong one.

**Mr. Blaker:** That is fine, how come?

**Senator Forsey:** *The Globe and Mail* is what? On the right track?

**Mr. Lalonde:** On the right track. The basic principle is that the recommendation would be on the basis of proportional representation, both of the federal and the provincial levels. This is why there would be relatively such little shift in terms of numbers between parties, because the support for parties generally varies a few percentage points but historically in Canada it has not gone from 40 to 0, it varies between 10 points from one election to the other. What is provided for in Clause 64, dealing with the provinces, is really how they themselves would proceed to nominate or appoint or select those members on the basis of proportional representation. It has more to do with the procedure that would be followed in their own legislature to arrive at the decision. But the basis of representation is the same as at the federal level.

**Mr. Blaker:** So it is not open to the provinces or the provincial legislatures as to the procedure of appointment, that would be predetermined within the bill?

**Mr. Lalonde:** The procedure, yes, but if . . .

**Mr. Blaker:** And qualification.

**Mr. Lalonde:** . . . what you mean by this is that a particular province could decide, well, in our case they will only be government representatives, they will only be on the party side

[Traduction]

nommés par les assemblées législatives provinciales. Chaque province adoptera des lois afin de déterminer la façon dont ses membres seront choisis. Libre à la province de les nommer du parti au pouvoir dans la province ou sur une base de représentation démographique conforme au vote populaire. Peu importe le système de nomination choisi par les provinces, il y aura, à ce qu'il me semble, une rotation assez fréquente des membres à la Chambre de la Fédération. Chaque élection provinciale nécessitera peut-être des changements à la Chambre. Cette instabilité fondamentale découragera sans doute certaines personnes d'accepter une nomination à la Chambre de la Fédération, puisqu'il serait difficile pour quelqu'un de faire une contribution valable à cette institution s'il n'y reste pas assez longtemps.

Je crois y déceler une contradiction fondamentale. Le Ministre pourrait-il nous dire si l'affirmation qui figure dans l'article du *Globe and Mail* est exacte? Suis-je justifié de craindre que les élections provinciales vont rendre la composition de la Chambre instable?

**M. Lalonde:** Je dois avouer que, dans ce cas, c'est le *Globe and Mail* qui a peut-être raison et vous qui avez tort.

**M. Blaker:** Pourquoi?

**Le sénateur Forsey:** Vous dites que le *Globe and Mail* a raison?

**M. Lalonde:** C'est exact. Nous recommandons que la composition de la Chambre soit représentative aux niveaux provincial et fédéral. Il n'y aurait pas de changement dramatique dans la composition de la Chambre de la Fédération puisque seulement 10 p. 100 de l'électorat change son option politique d'une élection à l'autre. L'article 64 préconise comment les provinces doivent procéder lorsqu'elles nomment leurs membres à la Chambre sur une base de représentation proportionnelle. Cet article porte surtout sur les procédés à suivre, puisque la base de représentation est la même qu'au niveau fédéral.

**M. Blaker:** Voulez-vous dire que le projet de loi précise comment les provinces doivent procéder en choisissant les membres de la Chambre de la Fédération?

**M. Lalonde:** Oui, en ce qui a trait à la procédure.

**M. Blaker:** On parle également des qualités requises.

**M. Lalonde:** En vertu de cette loi, il serait impossible pour une province de nommer à la nouvelle Chambre seulement des représentants du parti au pouvoir.



[Text]

of the government, they could not do that under the present bill.

**Mr. Blaker:** That is not possible. Thank you.

**Senator Smith:** They could or could not?

**Mr. Lalonde:** Could not. The same rule would apply federal-ly and provincially, essentially, that mean.

**Miss MacDonald:** I want to come back to one question I raised with the Minister before and to which I have not yet received a satisfactory answer. He may feel that he has given it but I do not feel that I have received it. It has to do with the four propositions about established usage for constitutional amendment. I brought that up on the first day on which we were sitting and I referred to the fourth proposition that was set forth by the Minister of Justice, Mr. Favreau, in 1965, in the booklet *The Amendment of the Constitution of Canada*, on page 15, and later confirmed in the House of Commons by Mr. Pearson as being an accurate statement of the established usage for constitutional amendment at that time, as to what was the summary of what had gone on previously.

• 1255

In the new booklet which you had presented, *The Canadian Constitution and Constitutional Amendments*, the fourth observation, as listed on page 13, is substantially different. What I want to know is why you as Minister of federal-provincial relations and, I presume, in conjunction with officials from the Department of Justice changed an established usage from what already had been stated by a Minister of Justice and confirmed by a Prime Minister.

**Mr. Lalonde:** You say that you did not receive a satisfactory answer, and I am afraid that I will not be able to provide you with satisfaction.

**Miss MacDonald:** I do not think you have addressed yourself to the reason as to why it was changed. This is what I am getting at. What was your reason for making that change?

**Mr. Lalonde:** What we have tried to do in our latest text is state the situation of the law as we believe it is under the present Constitution.

**Miss MacDonald:** Are you telling me that what Mr. Favreau and Mr. Pearson said were established usage in 1965 was not accurate?

**Mr. Lalonde:** If you happen to read the whole of this particular paragraph...

**Miss MacDonald:** I have.

**Mr. Lalonde:** ... where they say:

The nature and degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.

**Miss MacDonald:** That is true.

**Mr. Lalonde:** So after having made the first general sentence they went on to say that what is meant by provincial participation in the amending process is not clear. So in effect I do not think there is any substantive or significant difference.

[Translation]

**M. Blaker:** Je vous comprends. Merci beaucoup.

**Le sénateur Smith:** Dites-vous c'est possible ou c'est impossible?

**M. Lalonde:** C'est impossible. Au fond, nous disons que les mêmes règles s'appliquent au niveau fédéral et au niveau provincial.

**Mlle MacDonald:** Je voudrais revenir à une question que j'ai posée au ministre tantôt, puisqu'il ne m'a toujours pas donné une réponse satisfaisante. Du moins, je ne suis pas contente de la réponse qu'il m'a donnée. Il s'agit d'une des quatre propositions concernant la façon usuelle de procéder lorsqu'on amende la constitution. J'ai soulevé cette question le premier jour en faisant allusion à la quatrième proposition avancée en 1965 par M. Favreau, ministre de la Justice, à la page 15 de la brochure intitulée *L'amendement de la constitution du Canada*. M. Pearson a dit à la Chambre que cette proposition représentait bien l'usage usuel dans le domaine de la réforme constitutionnelle, sans oublier les précédents.

Dans le nouveau document que vous avez présenté, *La constitution canadienne et ses modifications*, la quatrième constatation, qui figure à la page 14, est sensiblement différente. Je veux savoir pourquoi, en tant que ministre responsable des Relations fédérales-provinciales, vous avez—je suppose en collaboration avec le ministère de la Justice—modifié la pratique établie, ce qui avait déjà été déclaré par un ministre de la Justice et confirmé par un premier ministre.

**M. Lalonde:** Vous dites que vous n'avez pas reçu de réponse satisfaisante et je crains de ne pas pouvoir vous donner satisfaction.

**Mlle MacDonald:** Vous ne nous avez pas dit pourquoi on l'avait changé. C'est ce que je veux savoir. Pour quel raison avez-vous fait ce changement?

**M. Lalonde:** Dans ce dernier document, nous avons essayé d'exposer la situation telle que nous l'envisageons actuellement en vertu de la Constitution.

**Mlle MacDonald:** Voulez-vous dire que ce que M. Favreau et M. Pearson ont reconnu comme étant la pratique établie en 1965 n'est pas exact?

**M. Lalonde:** Si vous lisez le paragraphe en entier...

**Mlle MacDonald:** Je l'ai fait.

**M. Lalonde:** ... vous verrez qu'on y dit:

Il n'a pas été facile, toutefois, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale au processus de modification.

**Mlle MacDonald:** C'est vrai.

**M. Lalonde:** Il y a donc après une première phrase de nature générale, une phrase où l'on admet que la participation provinciale au processus de modification n'est pas très claire. Je ne pense donc pas qu'il y ait de différence bien importante. Nous

**[Texte]**

What we have said here is the situation of the law as we believe it is at the present time under the Canadian Constitution.

Mr. Favreau may have written it differently at the time, in a different way, but if you read the whole paragraph you quite clearly see that what is meant by provincial participation was not clear at that time, and it is not fully clear at the present time. I do not think that by this they agreed; they certainly did not agree to the notion of unanimity. Never did they agree to that. I was not a member of the government at the time. I do not know if Senator Lamontagne will...

**Miss MacDonald:** I quite understand that you are saying that the amending process had not lent itself to easy definition. But at that time they did not say that the Government of Canada... although not constitutionally bound to do so, and that is the phrase which you have inserted and which is new and different. Are you telling me that you do not feel that there is a difference in your having inserted that clause?

**Mr. Lalonde:** It is not using the same words, and it is not put in the same way, but it is not contradictory. What I am saying is not contradictory with what Mr. Favreau and Mr. Pearson had approved in this particular publication. You have to read the whole of the paragraph.

**Miss MacDonald:** I have on several occasions.

**Mr. Lalonde:** What is being put here, I think, is the correct constitutional position. You will hear other non-governmental constitutional experts and you may ask them what their views are on the subject.

**Miss MacDonald:** There is no question about it; we are going to hear other constitutional experts on this point. Your position is that the interpretation of that fourth general principle, as stated by Mr. Favreau, is exactly the same as you are stating now.

**Mr. Lalonde:** It is not exactly. It cannot be exactly the same for the good reason that it is not using the same language. What I am saying is that it is stating it in a different way. Mr. Pearson and Mr. Favreau at the time said "consultation and agreement with the provinces" and then they went on by saying that what provincial participation means is not clear. What we have said here is that although not constitutionally obliged to do so, the Government of Canada, before asking Parliament to adopt a charter, sought and obtained the consent of all provinces in three amendments 50, 51 and 64, which involve distribution of powers. I think this is the proper and correct constitutional interpretation.

**Miss MacDonald:** They did not say it was not clear, Mr. Minister, they said that it had not lent itself to easy definition.

**Mr. Lalonde:** Yes. Well, if that is the case it must not be very clear.

• 1300

**Miss MacDonald:** There is another difference there, at least one that I see; you seem to think it is not a difference. You are

**[Traduction]**

énonçons tout simplement la situation telle que nous l'envisageons à l'heure actuelle en vertu de la Constitution canadienne.

M. Favreau l'a peut-être exposée de façon différente à l'époque, mais si vous lisez le paragraphe entier, vous verrez que la nature de la participation provinciale n'était pas très claire à l'époque et ne l'est toujours pas. Je ne pense pas que cela signifie qu'on acceptait la notion d'unanimité. Jamais ce ne fut le cas. Je n'étais pas au sein du gouvernement à cette époque. Je ne sais pas si le sénateur Lamontagne...

**Mlle MacDonald:** Vous essayez de m'expliquer que le processus de modification n'a jamais été facile à définir. Mais à l'époque, on n'a pas dit que le gouvernement du Canada «même s'il n'était pas tenu de le faire en vertu de la Constitution». C'est cela qui est nouveau, c'est cela que vous avez ajouté. Allez-vous me dire que cette expression ne change rien à l'affaire?

**M. Lalonde:** Nous n'utilisons pas les mêmes mots mais cela n'a rien de contradictoire. Ce que je dis n'entre pas en contradiction avec ce que M. Favreau et M. Pearson avaient approuvé dans cette publication. Il faut que vous lisiez le paragraphe en entier.

**Mlle MacDonald:** Je l'ai fait à plusieurs reprises.

**M. Lalonde:** Nous y énonçons la situation constitutionnelle telle qu'elle existe. Vous entendrez les opinions d'autres experts constitutionnels et vous pourrez leur demander ce qu'ils en pensent.

**Mlle MacDonald:** Nous allons certainement entendre d'autres experts sur ce point. Vous nous dites que l'interprétation que donnait M. Favreau à cette quatrième constatation générale est exactement la même que la vôtre.

**M. Lalonde:** Pas exactement. Elle ne peut pas être exactement la même pour la bonne raison que nous n'employons pas les mêmes termes. Je dis tout simplement que nous l'énonçons de façon différente. A l'époque, M. Pearson et M. Favreau ont employé l'expression "consultation et entente avec les provinces", puis ils ont dit que la nature de la participation provinciale n'était pas claire. Nous disons nous que tout en n'y étant pas tenu en vertu de la Constitution, le gouvernement du Canada, avant de demander au Parlement d'adopter une adresse conjointe, a consulté toutes les provinces et a obtenu leur approbation pour les trois modifications, celle de 1940, de 1951 et de 1964, qui touchaient le partage des pouvoirs. C'est, selon moi, l'interprétation appropriée et exacte en vertu de la Constitution.

**Mlle MacDonald:** Ils n'ont pas dit que ce n'était pas clair, monsieur le ministre, ils ont dit qu'il n'avait pas été facile d'en préciser la nature et l'étendue.

**M. Lalonde:** Oui. Cela veut donc dire que ce n'est pas très clair.

**Mlle MacDonald:** A mon avis, il y a au moins une autre différence que vous ne semblez pas voir. En effet, vous parlez

## [Text]

talking about amendments directly affecting federal-provincial relationships.

**Mr. Lalonde:** Yes.

**Miss MacDonald:** The term federal-provincial relationships is, to a number of people, quite a broad one. You have, I think, redefined that to limit it to the distribution of powers. Do you see no difference between those two areas?

**Mr. Lalonde:** What we say under these, quite clearly, is that on the three amendments—1940, 1951, 1964—involving the distribution of powers, consent was sought and obtained from all the provinces. That is all it says; no more than that. In 1949, consent was not obtained from all the provinces.

**Miss MacDonald:** You have withdrawn the phrase “federal-provincial relationships”.

**Mr. Lalonde:** yes, because 1940, 1951 and 1964 dealt with the distribution of powers, not just with federal-provincial relationships.

**Miss MacDonald:** But you have withdrawn that from the principle as stated. Do you not figure that this has narrowed the intent of the whole principle?

**Mr. Lalonde:** I would not subscribe to that, in the sense that what we have tried to say is very clearly and simply one thing: the distribution of powers. The last three times this was dealt with consent has been obtained from all the provinces. Although constitutionally one could maintain that it is not constitutionally obligatory, this is the historical precedent and the custom that has been followed.

**Miss MacDonald:** One final question then. Do you believe the fourth general principle as stated by Mr. Favreau in 1965 and reaffirmed by Prime Minister Pearson is a statement of fact?

**Mr. Lalonde:** If you read it all together, the whole paragraph, you will realize that if it is a statement of fact, it is a statement that remains fuzzy. When they talk about agreement with the provinces, they do not say whether they require the unanimous agreement of the provinces, two thirds of them, one quarter of them, what agreements with the provinces or participation of the provinces is not clear. It is a statement that is not very helpful if you are trying to have a precise definition of participation.

**Miss MacDonald:** No, but it does say it has gained increasing recognition and acceptance. That is the part you have done away with.

**Mr. Lalonde:** I think that is indeed proper statement of historical reality, but again, it does not say it requires unanimous consent or 90 per cent or 80 per cent of the provinces.

**Miss MacDonald:** Neither does it say that the federal government is not constitutionally obliged to get the agreement of the provinces.

**Mr. Lalonde:** I think it says it implicitly. It says it is a principle that has gained increasing recognition and acceptance, which I presume means it is not yet a constitutional obligation.

## [Translation]

d'amendments qui affecteront directement les relations fédérales-provinciales.

**M. Lalonde:** Oui.

**Mlle MacDonald:** Pour beaucoup de gens, l'expression «relations fédérales-provinciales» est très large. Vous en limitez la définition au partage des pouvoirs. Ne voyez-vous pas une différence entre les deux?

**M. Lalonde:** Au sujet de ces trois amendements de 1940, de 1951 et de 1964, qui portent sur le partage des pouvoirs, il est dit très clairement que l'on a réussi à obtenir le consentement de toutes les provinces. En 1949, l'on n'avait pas obtenu le consentement de toutes les provinces.

**Mlle MacDonald:** Vous avez supprimé l'expression «relations fédérales-provinciales».

**M. Lalonde:** En effet, et c'est parce que les amendements de 1940, de 1951 et de 1964 concernaient le partage des pouvoirs, et pas seulement les relations fédérales-provinciales.

**Mlle MacDonald:** Mais vous avez oté cette expression du principe tel que vous l'énoncez. Ne pensez-vous pas que cela restreint toute la portée de ce principe?

**M. Lalonde:** Je ne suis pas d'accord avec vous étant donné que l'expression que nous employons ici est parfaitement claire et simple, à savoir le partage des pouvoirs. Les trois derniers amendements apportés dans ce domaine l'ont été avec le consentement de toutes les provinces. Même si l'on peut prétendre que la constitution ne nous oblige pas à obtenir ce consentement, c'est là la coutume qui a été suivie.

**Mlle MacDonald:** Je voudrais vous poser une dernière question. Pensez-vous que le quatrième principe général énoncé par M. Favreau en 1965, et réaffirmé par le premier ministre Pearson, est une déclaration de fait?

**M. Lalonde:** Lorsqu'on lit ce paragraphe dans son intégralité, l'on se rend compte que, même s'il s'agit d'une déclaration de fait, elle est quand même assez vague. En effet, lorsqu'on y parle d'accord avec les provinces, on ne dit pas s'il faut obtenir leur accord unanime, ou bien celui des deux tiers ou du quart d'entre elles; il n'y a donc aucune précision quant au type d'accord ou de participation des provinces et cette déclaration ne vous aide guère à élaborer une définition précise du terme participation.

**Mlle MacDonald:** Certes, mais c'est un principe qui est de plus en plus reconnu et accepté, et pourtant, vous vous en êtes débarrassé.

**M. Lalonde:** Ce que vous dites correspond tout à fait à la réalité historique mais, et je le répète, cette déclaration n'exige pas le consentement unanime des provinces, ou celui de 80 ou de 90 p. 100 d'entre elles.

**Mlle MacDonald:** Elle ne dit pas non plus que le gouvernement fédéral n'est pas tenu, par la constitution, d'obtenir l'accord des provinces.

**M. Lalonde:** C'est implicite, je crois. Il est dit que c'est un principe qui est de plus en plus reconnu et accepté, ce qui signifie, à mon avis, que ce n'est pas encore une obligation constitutionnelle.



[*Texte*]

**Miss MacDonald:** So you are backtracking.

**Mr. Lalonde:** I am backtracking.

**Miss MacDonald:** No, I do not mean now. I mean your observation is retreating from what had been stated 13 years earlier.

**Mr. Lalonde:** What I am saying is on the record and is, I think, quite clearly the situation at the present time. When they say here that the principle has gained increasing recognition and acceptance, I say I agree with that; but the fact that they have mentioned it in that way clearly indicates it is not yet a constitutional obligation. It is an evolution in our constitutional position.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Collette.

**Mr. Collette:** Thank you very much, Mr. Chairman. At the outset, I would like to say that I concur absolutely and without reservation with the things that were said by Mr. Gauthier of Ottawa-Vanier and Mr. Blaker on the subject of federal interest in education. I think this is something we should look at more closely as the weeks go by.

To continue on some of the questions I had earlier today, I would like to turn to the house of the federation. Perhaps my comments are prompted by some of the observations made by Senator van Roggen this morning. It is my understanding that the Canadian Senate, as presently constituted, has virtually absolute power, which I find absolutely frightening, since, with all due respect, my colleagues in the Upper Chamber have no elected base. Perhaps the concept of a sober second thought, which I believe was the rationale for the composition of the Senate in 1867, was then, and is now, incompatible with an absolute veto. It is one thing to have a sober second thought, and I think this will be achieved by the delaying power in the new House of The Federation, but sober second thought is not the same as absolute power which the Senate now has. Others may correct me, but it is my understanding that the present Senate has the same powers that the British House of Lords had before the Parliament Act of 1911, which act in the United Kingdom did introduce a delaying power for the House of Lords, and in effect we have in this country a chamber which has powethat has been, not out of vogue, but was done away with 50 or 60 years ago in the United Kingdom, the Mother of Parliament.

• 1305

So, I think the move towards reforming the Senate—I hate to call it the creation of the House of Federation, I take the point, I think, Senator Neiman mentioned this morning, I do not see this an abolition of the Senate and creation of a new House of Federation, I consider it to be a modification of the present Senate. In fact, I find the term “House of Federation” to be unacceptable, I would like to keep the name “Senate” which has a long tradition going back to Roman times, some say Greek times.

I would like to turn to one point that Mr. Beatty made earlier on the selection of the members of the House of

[*Traduction*]

**Mlle MacDonald:** En quelque sorte, vous faites marche arrière.

**M. Lalonde:** Pas du tout.

**Mlle MacDonald:** Pas maintenant, mais, par votre remarque, vous faites marche arrière par rapport à ce qui a été dit il y a 13 ans.

**M. Lalonde:** Toutes mes remarques sont consignées aux dossiers et elles décrivent clairement la situation actuelle. Il est dit ici que ce principe est de plus en plus reconnu et accepté, et je suis d'accord; toutefois, la façon dont cette phrase est rédigée indique très clairement que ce n'est pas encore une obligation constitutionnelle. Il s'agit plutôt d'une évolution de notre position constitutionnelle.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Collette.

**M. Collette:** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord vous dire que je suis tout à fait d'accord avec ce que viennent de dire M. Gauthier, d'Ottawa-Vanier, et M. Blaker, au sujet des intérêts fédéraux dans le domaine de l'éducation. A mon avis, nous devrions étudier cette question de plus près au cours des prochaines semaines.

J'aimerais toutefois revenir sur cette question que j'ai déjà abordée aujourd'hui et qui concerne la Chambre de la Fédération. Le sénateur van Roggen a fait plusieurs remarques ce matin, remarques auxquelles j'aimerais répondre. Il me semble que, selon son statut actuel, le Sénat canadien dispose pratiquement d'un pouvoir absolu, ce qui me paraît assez effrayant puisque, avec tout le respect que je leur dois, mes collègues de la Chambre haute ne sont pas élus. Le concept de la Chambre de seconde réflexion, qui avait été appliqué lors de la création du Sénat en 1867, était et est toujours, incompatible avec le concept du veto absolu. Ce principe de la Chambre de seconde réflexion, qui peut se traduire par le pouvoir de réserve qui serait accordé à la nouvelle Chambre de la Fédération, n'est pas du tout la même chose que le concept du pouvoir absolu dont le Sénat dispose actuellement. Je me trompe peut-être, mais il me semble que le Sénat actuel a les mêmes pouvoirs que la Chambre des lords britannique avant le «Parliament Act» de 1911, date à laquelle la Grande-Bretagne a accordé le pouvoir de réserve à la Chambre des lords. Nous avons donc au Canada une Chambre qui dispose d'un pouvoir qui est non seulement démodé, mais dont la Grande-Bretagne, la mère du système parlementaire, s'est débarrassée, il y a une cinquantaine d'années.

Cette réforme du Sénat, et je l'appelle ainsi car je déteste qu'on parle de la création de la Chambre de la Fédération, n'est pas un abolition du Sénat lui-même et la création d'une nouvelle Chambre de la fédération, comme l'a dit la sénatrice Neiman ce matin, mais plutôt une modification du Sénat actuel. A mon avis, l'expression «Chambre de la Fédération» est tout à fait inacceptable et je préférerais conserver le terme de Sénat qui a une longue tradition puisqu'il remonte à l'époque des Romains et même des Grecs, selon certains.

M. Beatty a parlé tout à l'heure de la sélection des membres de la Chambre de la Fédération ou du Sénat, comme vous

## [Text]

Federation or the Senate, as we may call it. Clause 64(1) and (2) speaks of consultation, as he pointed out, and this does not, of course, mean outright nomination. It is my view that if we are really to make this new reformed Senate or House of Federation work, then the opposition parties, the provincial government parties and the opposition parties in the provinces must really have the absolute power to nominate their individuals to sit in that house. I accept the Minister's good intentions that he expressed this morning, Mr. Chairman, but the Minister's good intentions are really as transitory as his holding of his present office, and nothing that he says is binding on future generations. I would like this particular clause clarified somewhat.

Another thing that bothers me, and members of the media were very alert in bringing this to my attention, is that in Clause 53 (3), I believe, there is some discussion of the dissolution of the House, and it appears to imply that the precedent that was established in 1968, where the government lost a supply bill in Committee of the Whole, did not resign office, and turned around two days later and had a vote of confidence, is now to be enshrined in law.

In my opinion and in my academic opinion, being a university student at the time, I thought perhaps Mr. Pearson's government was wrong, and had a duty really to submit to the electorate or the Governor General could have invited the Opposition Leader to take over, but the practice has been created, and if we are enshrining this in a new constitution, then I would accept that, but I would therefore expect, as a member of Parliament, as a back-bencher, to be given much more latitude in the daily performance of my duties to disagree at Committee, disagree in the House with various aspects of the government legislation, provided no matter of absolute principle was at stake.

I think there must be a trade-off here to prevent what Senator van Roggen called this morning, the continuing emasculation of the back-benchers in the House of Commons. Effectively, in Clause 53(3) we are really saying that the government cannot really be turned out of office at all, it makes it very difficult to be turned out of office, and it goes against the grain where the governing party loses money bills. It has been historical tradition in the British Parliamentary system for that very loss to be a vote of confidence in itself—and not to come back two or three days later when all its members are present and then win the vote. I stand to be corrected on my interpretation of this Clause 53.(3), but it certainly bothers me somewhat.

• 1310

On the question of the Charter of Human Rights, Senator Lang, I believe, in his opening remarks on Tuesday expressed the fear that if we enshrine these rights in a constitution they can be changed according to interpretation. I would submit that the present constitutional practice, which people will argue has worked very well in the United Kingdom in protecting individual rights, has really failed us in Canada, because individual rights in this country under the present constitutional practice have been seriously abused. There of course have

## [Translation]

voulez, et j'aimerais y revenir. L'article 64(1) et (2) parle de consultation, comme l'a fait remarquer M. Beatty, et cela ne veut pas dire nomination directe. Si nous voulons que ce nouveau Sénat ou cette Chambre de la Fédération fonctionne, il faut que les partis de l'Opposition fédéraux, les partis gouvernementaux des provinces et les partis de l'Opposition des provinces, aient le pouvoir absolu de nommer leurs représentants à cette chambre. Le ministre nous a fait part de ses bonnes intentions ce matin, monsieur le président, mais ses bonnes intentions sont aussi temporaires que son porte-feuille actuel et aucune de ses déclarations ne lie les générations futures. J'aimerais, personnellement, que cette clause particulière soit un peu précisée.

Certains journalistes ont attiré mon attention sur l'article 53(3) qui porte sur la dissolution de la Chambre; or, cette clause semble entériner dans la loi le précédent qui a été créé en 1968, alors que le gouvernement, après avoir été battu sur un bill de subsides en comité plénier, n'avait pas démissionné et avait proposé, deux jours plus tard, une motion de confiance.

A cette époque, j'étais étudiant à l'université et je pensais que le gouvernement de M. Pearson avait tort de procéder ainsi et qu'il aurait dû déclencher les élections ou permettre au gouverneur général d'inviter le chef de l'Opposition à former un nouveau gouvernement. Toutefois, le précédent a été créé et si nous voulons l'entériner dans une nouvelle constitution, je serais d'accord à condition que, en tant que député de l'arrière-ban, je dispose d'une plus grande latitude dans l'exercice quotidien de mes fonctions et que je puisse manifester mon désaccord, en comité ou à la Chambre, vis-à-vis de certains articles des lois du gouvernement, à condition, bien sûr, qu'un principe absolu ne soit pas en jeu.

A mon avis, il faut essayer de parvenir à un certain équilibre, ici, afin d'éviter ce que le sénateur van Roggen a mentionné ce matin, à savoir l'émascation permanente des députés de l'arrière-ban. En fait, l'article 53(3) stipule que le gouvernement ne peut pas être renversé, ou du moins que cela est très difficile, même lorsque le parti du gouvernement est battu sur des bills de subsides. Selon la tradition du système parlementaire britannique, la défaite d'un gouvernement sur une loi de subsides, correspond à une motion de censure et il est anormal que ce même gouvernement revienne, deux ou trois jours plus tard, avec tous ses membres présents, pour réussir à faire adopter la loi. Cette clause 53(3) me pose donc quelques problèmes.

En ce qui concerne la charte des droits de la personne, le sénateur Lang a déclaré mardi dernier que, si nous entérinons ces droits dans une constitution, ils risquent de se prêter à des interprétations différentes. A mon avis, la pratique constitutionnelle actuelle qui, selon certains, réussit parfaitement à protéger les droits des individus en Grande-Bretagne, a été un échec au Canada étant donné qu'on a gravement empiété sur les droits des Canadiens. Nous avons en effet des dispositions législatives sur la langue française, au Manitoba en 1891, et en



*[Texte]*

been the provisions with respect to the French language in Manitoba in 1891, I think, Ontario in 1914, and of course the very contentious infringement, in my opinion, of the rights of individuals in the Province of Quebec at the moment under Bill 101. Also, we had the question of the internment of Japanese-Canadians in the Second World War, and this occurred under the present constitutional set-up. I would submit that if we are serious about enshrining a charter of human rights and liberties in the Canadian constitution we must make sure that these kinds of examples that I have given can never happen again.

Before I leave that, I would just like to ask the Minister: by entrenchment of language rights in the constitution, would this give the Supreme Court the initiative to strike down legislation, or would it still require legal, lengthy challenges before the courts?

One of the arguments against our present course in Bill 101, which I have heard from some people in my constituency—actually one of the companies in my constituency—is that it is going to take a long time for Bill 101, or aspects thereof, to go through the courts. I believe some initial judgment has been made, but I would like to have the Minister's interpretation in that regard.

**Mr. Lalonde:** On the question of entrenchment, the courts cannot take the initiative in rendering judgment any more than they can at the present time. It has to be at the request of either a citizen or a government. The right of reference will continue to exist either by the provincial governments to their courts of appeal or the federal government to the Supreme Court. It is a discretionary decision that each level of government can take, so there would be no change from the present situation in that respect.

I find, however, that the argument about the length of time involved in decision-making can be overcome. On Bill 101, for instance, I think we already have two judgments from the Superior Court, and I think the Court of Appeal, if I am not mistaken, has already heard one of these and they are expecting a judgment. This bill was very recently passed—relatively. So I think you can get pretty speedy justice in important cases nowadays.

May I say a word about the first point that you raised? I think you misinterpret the section and the historical Parliamentary customs and conventions. I think I need only refer you to the recent vote in the British Parliament, I think last month, where the government was defeated on a budget measure and a very significant one, and the government came the next day and said, we do not consider this confidence and we are going to keep on governing—and that was it.

**Mr. Collenette:** Until the next night.

**Mr. Lalonde:** The question is whether it is constitutional and in conformity with Parliamentary tradition. I have to tell you it is. I think the best thing I could do is to refer you to the Parliamentary Debates in the House of Commons at the time

*[Traduction]*

Ontario, en 1914 et nous avons aujourd'hui le bill 101 de la province de Québec qui, à mon avis, empiète nettement sur les droits des habitants de cette province. Il y a eu également l'emprisonnement des Canadiens japonais au cours de la Seconde Guerre mondiale, et cela a pu se faire dans le cadre de notre constitution actuelle. En conséquence, si nous voulons sérieusement entériner dans la Constitution canadienne une charte des droits et des libertés, nous devons nous assurer que ce genre de situation ne pourra pas se reproduire.

Avant de passer à autre chose, j'aimerais demander au ministre si la consécration des droits linguistiques par la Constitution, permettrait à la Cour suprême de prendre l'initiative d'abroger une loi ou bien s'il serait toujours nécessaire d'initier des poursuites très longues devant les tribunaux?

Une entreprise de ma circonscription m'a fait remarquer que l'un des désavantages de notre système actuel est que, avec le Bill 101 par exemple, il faut attendre très longtemps avant que ce bill ou certaines de ses dispositions puissent être contestés devant les tribunaux. Je sais qu'un jugement a déjà été rendu dans ce domaine, mais j'aimerais que le ministre nous donne son interprétation de cette situation.

**M. Lalonde:** En ce qui concerne la consécration de ces droits par la Constitution, les tribunaux ne peuvent pas prendre l'initiative de rendre un jugement, pas plus qu'ils ne peuvent le faire à l'heure actuelle. En effet, cela ne peut se faire que sur la demande d'un citoyen ou d'un gouvernement. Le droit de renvoi est maintenu pour les gouvernements provinciaux, qui s'adressent à leur Cour d'appel, et pour le gouvernement fédéral, qui s'adresse à la Cour suprême. C'est une décision que peut prendre chaque palier de gouvernement et, en ce sens, aucun changement n'est apporté à la situation actuelle.

En ce qui concerne les délais très longs qui précèdent la prise d'une décision, je pense que l'on peut régler ce problème. Par exemple, dans le cas du Bill 101, nous avons déjà eu deux jugements de la Cour supérieure et, si je ne me trompe, la Cour d'appel a déjà entendu une cause et devrait rapidement se prononcer à ce sujet. Or, le Bill 101 a été adopté assez récemment. Je pense donc que l'on peut, aujourd'hui, obtenir des décisions assez rapides de la part des tribunaux lorsqu'il s'agit d'affaires importantes.

J'aimerais dire quelques mots au sujet de la première question que vous avez posée. Je crois que vous vous trompez en interprétant les coutumes et conventions parlementaires de cette façon. Qu'il me suffise de vous rappeler que, le mois dernier, le gouvernement britannique a été battu sur une mesure budgétaire très importante mais qu'il est revenu le lendemain en affirmant qu'il ne considérerait pas cela comme une motion de censure et qu'il avait l'intention de continuer à gouverner...

**M. Collenette:** Jusqu'au lendemain soir.

**M. Lalonde:** La question est de savoir si cela est constitutionnel et conforme à la tradition parlementaire. Je dis que oui. Le mieux que je puisse faire est de vous conseiller de lire les débats parlementaires de la Chambre des communes de



*[Text]*

where there were extensive debates on the issue and the precedents and all that.

**Mr. Collette:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This meeting has been rather long . . .

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, on a point of clarification. Mr. Blaker had to go, and when I brought this to his attention he asked me if I would bring it to your attention, or the Committee's attention, and that is the *Globe and Mail* article. The reference to 12 is a net shift. It makes no account of nonreappointment of people.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes, very definitely.

As I said, this has been a rather long meeting, and I think, as far as I am concerned, that I can survive with my frustrations until next Tuesday. So the last member of the Committee to be recognized this morning will be Senator Smith.

• 1315

**Senator Smith:** Thank you, Mr. Chairman, I assure you it is my intention to take only a very few moments. I should like to raise the question of regional disparity which is found on page 47, Section 96, and on a future occasion will seek permission to have it discussed at some length. At the moment I merely wish to ask one or two questions. I assume I am right in believing that this section deals with equalization in principle as well as whether it is commonly thought to be comprised under the subject of regional disparities?

**Mr. Lalonde:** It does include equalization in general terms but it deals with more than that.

**Senator Smith:** Oh, I know it does.

**Mr. Lalonde:** Much more than that. But you know equalization is obviously an important element of it.

**Senator Smith:** Yes. Just one more point and then I shall desist for today. Was the question of inserting a formula for equalization and possibly a tribunal such as in some other Commonwealth countries considered?

**Mr. Lalonde:** The formula that you find at Section 96 is basically the formula that had been agreed upon with the provinces at Victoria.

**Senator Smith:** Yes, I know.

**Mr. Lalonde:** At the Victoria conference.

**Senator Smith:** I know; I understand.

**Mr. Lalonde:** Really it has been found that it was again inappropriate and almost impossible to enshrine in the constitution a kind of equalization formula for instance. It just does not fit in the constitution.

**Senator Smith:** I understand the problem very well.

**Mr. Lalonde:** I think you have to cope with some of them yourselves.

*[Translation]*

cette époque, car on y a beaucoup parlé de ce problème et des précédents existant à cet égard.

**M. Collette:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Cette réunion a été assez longue . . .

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, j'aimerais apporter une précision. M. Blaker a dû partir, mais nous avons discuté ensemble de ce problème et il m'a demandé d'attirer l'attention du comité sur cet article du *Globe and Mail*. La référence au chiffre 12 est un changement radical et il n'est fait aucune mention de la non-renomination.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Bien.

Comme je l'ai déjà dit, cette séance a été très longue et, en ce qui me concerne, je pense pouvoir refouler toutes mes frustrations jusqu'à mardi prochain. Donc, le sénateur Smith sera le dernier à prendre la parole aujourd'hui.

**Le sénateur Smith:** Merci, monsieur le président. Je vous promets d'être bref. J'aurais aimé parler du problème des inégalités régionales, dont on parle à la page 47, à l'article 96, mais j'espère en discuter plus longuement un autre jour. Pour le moment, je me contenterai de poser une ou deux questions. Je suppose que cet article porte sur le principe de la péréquation et j'aimerais savoir si ce sujet est généralement inclus dans celui des inégalités régionales?

**M. Lalonde:** En effet, le problème des inégalités régionales inclut la péréquation, de façon générale, mais il inclut beaucoup d'autres choses.

**Le sénateur Smith:** Je le savais.

**M. Lalonde:** Mais il en inclut beaucoup d'autres, même si la péréquation en est évidemment un élément important.

**Le sénateur Smith:** Je suis d'accord. J'aimerais toutefois vous poser une dernière question. Avez-vous envisagé d'entériner dans la Constitution une formule de péréquation et, éventuellement, la création d'un tribunal comme il en existe dans d'autres pays du Commonwealth?

**M. Lalonde:** La formule qui se trouve à l'article 96 est pratiquement celle qui avait été adoptée par les provinces à Victoria.

**Le sénateur Smith:** Je le sais.

**M. Lalonde:** A la conférence de Victoria.

**Le sénateur Smith:** Je le sais.

**M. Lalonde:** Toutefois, nous avons constaté qu'il serait inapproprié, voire impossible, d'entériner dans la Constitution une formule de péréquation quelle qu'elle soit.

**Le sénateur Smith:** Je comprends le problème.

**M. Lalonde:** Je suppose que vous avez d'autres problèmes à régler vous-même.

[*Texte*]

**Senator Smith:** Was the question of establishing a tribunal considered if you consider the formula which exists now, for instance, in this particular statute, is being fairly and properly followed by the federal government.

**Mr. Lalonde:** This is not a matter that has been pursued, I must tell you frankly. When we considered this particular question we quickly examined it and decided that probably the best thing we could do and hope for at the present time was roughly to repeat what had been agreed upon at Victoria. If in our discussions with the provinces it is found that there should be a special technique involved, obviously, and if this Committee comes to the conclusion that this is a technique or an institution that should be set up, I can assure you that we will obviously give it a lot of attention, but there are difficulties and drawbacks also if you constitutionalize this institution.

**Senator Smith:** Yes, I understand that. I thank the Minister and thank you, Mr. Chairman, for allowing me to make this brief intervention. I would like to say I am glad that the Minister has seen fit to include the subject of regional disparities in his draft.

**Mr. Lalonde:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have a list of next week's witnesses to read to you before we break up. As far as we have it now on Tuesday at 2 o'clock we will hear from the Government of the Northwest Territories and at 3.30 p.m. from the Government of the Yukon. Then that night Mr. Lalonde will be back again. That is the only time Mr. Lalonde is able to come next week.

**Senator Fournier:** You will sit Tuesday night?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Tuesday night, yes.

**Senator Fournier:** Eight o'clock in the evening?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Eight o'clock in the evening.

**Senator Hicks:** Will we have access to Mr. Lalonde subsequently during our deliberations?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, we will, but not next week, that is all. We can call him back any time and he has already said he will be pleased to come as much as he can in accordance with his schedule. Wednesday morning at 9.30, Professor Lederman and in the afternoon of that day we will be hearing the Native Council of Canada and the National Indian Brotherhood roughly at 2.00 p.m. and 2.30 p.m. Now, for Thursday we do not as yet have a witness confirmed and it is possible that we will not even be able to have a meeting but we are attempting to secure one of the other witnesses which we approved this morning, in particular the Federation of Canadian Municipalities.

• 1320

**M. Bussières:** Monsieur le président, hier, vous nous avez fait rapport qu'il pourrait être difficile d'avoir les comptes rendus du Comité aussi rapidement que nous les avons habituellement   la Chambre des communes.

[*Traduction*]

**Le sénateur Smith:** Le gouvernement fédéral a-t-il envisagé de créer un tribunal dans le cadre de la formule qui existe maintenant?

**M. Lalonde:** Très franchement, je vous dirai que non. Lorsque nous avons étudié cette question, nous nous sommes très vite rendus compte que la meilleure chose que nous puissions faire, pour le moment, c'était de reproduire, en gros, ce qui avait été convenu   Victoria. Si, au cours de nos discussions avec les provinces, nous constatons qu'il serait nécessaire d'élaborer une technique spéciale et si ce Comité recommande l'élaboration d'une certaine technique ou la création d'une institution, je peux vous assurer que nous étudierons cela de très près; toutefois, vous n'ignorez pas que le fait d'ent r ner ce genre d'institution dans une constitution pose de nombreux problèmes.

**Le sénateur Smith:** Je comprends. J'aimerais remercier le ministre et vous, monsieur le président, de m'avoir permis de faire cette brève intervention. J'aimerais également vous dire que je suis heureux que le ministre ait jugé bon d'inclure le sujet des inégalités régionales dans son projet de constitution.

**M. Lalonde:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avant de suspendre nos travaux, j'aimerais vous lire la liste de nos témoins la semaine prochaine. Mardi,   14 heures, nous entendrons des représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et,   15 heures, du gouvernement du Yukon. Le soir, nous nous retrouverons   nouveau avec M. Lalonde, et c'est d'ailleurs la seule fois où il compar tra la semaine prochaine.

**Le sénateur Fournier:** Vous avez l'intention de siéger mardi soir?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**Le sénateur Fournier:** A 20 heures?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A 20 heures, c'est cela.

**Le sénateur Hicks:** Je suppose que M. Lalonde aura l'occasion de revenir au cours des prochaines semaines?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, mais pas la semaine prochaine. Nous pourr ns le convoquer quand vous le voudrez et il nous a déjà dit qu'il serait heureux de revenir, dans la mesure où son emploi du temps le lui permet. Mercredi matin,   9 h 30, nous recevrons le professeur Lederman et, dans l'après-midi du même jour, le Conseil des autochtones du Canada et la Fraternité nationale des Indiens: ce sera vers 14 heures et 14 h 30. Pour jeudi, aucun témoin n'est encore confirmé et il est même possible que nous ne nous réunissions pas; toutefois, nous allons essayer de convoquer l'un des autres témoins qui figurent sur la liste approuvée ce matin, et en particulier la Fédération canadienne des municipalités.

**Mr. Bussières:** Mr. Chairman, you said, yesterday, that it might be very difficult to get this Committee's transcripts as early as we usually get them at the House of Commons.

[Text]

Cependant, c'était le voeu unanime du Comité que vous fassiez des démarches afin que nous puissions avoir ces comptes rendus le plus tôt possible. Est-ce que vous pourriez nous informer sur les démarches qui ont pu être faites?

**The Joint Chaiman (Mr. MacGuigan):** I am now able to report that the initial problem has been overcome and that we should have printed all of our meetings about two days after the meeting is held. The meeting is adjourned.

[Translation]

However, this Committee, unanimously, asked you to make some representation so that we could get those transcripts as soon as possible. What representations have been made by the Chair and what are the results?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis maintenant en mesure de vous informer que le problème initial a maintenant été résolu et que la transcription de nos délibérations devrait être prête deux jours après la réunion. La séance est levée.

---













If undelivered, return **COVER ONLY** to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. R. G. Robertson, Secretary to the Cabinet for Federal-  
Provincial Relations

M. R. G. Robertson, secrétaire du Cabinet pour les relations  
fédérales-provinciales.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, August 22, 1978

**Joint Chairmen:**

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le mardi 22 août 1978

**Coprésidents:**

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

# Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

# Constitution du Canada

**APPEARING:**

The Honourable Marc Lalonde,  
Minister of State for  
Federal-Provincial Relations

**COMPARAÎT:**

L'honorable Marc Lalonde,  
Ministre d'État chargé  
des Relations fédérales-provinciales

**WITNESSES:**

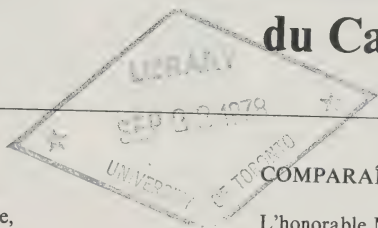
(See back cover)

Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Forsey
Fournier	Grosart
( <i>de Lanaudière</i> )	Lafond
Flynn	Lang

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Beatty	Caccia
Blaker	Collenette
Breau	Dawson
Brewin	Gauthier
Bussièrès	( <i>Ottawa-Vanier</i> )

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Langlois	Roblin
McIlraith	Smith ( <i>Colchester</i> )
Molgat	van Roggen—(15)
Neiman	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Gauthier	La Salle
( <i>Roberval</i> )	Lawrence
Goodale	Lee
Guay	MacDonald (Miss)
Hnatyshyn	( <i>Kingston and the Islands</i> )
Howie	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

Honourable Senators Fournier (*de Lanaudière*) and Molgat  
replaced Honourable Senators Hicks and Buckwold.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Friday, August 18, 1978:

Mr. Brewin replaced Mr. Broadbent.

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Les honorables sénateurs Fournier (*de Lanaudière*) et  
Molgat remplacent les honorables sénateurs Hicks et  
Buckwold.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le vendredi 18 août 1978:

M. Brewin remplace M. Broadbent.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 22, 1978

(7)

*[Text]*

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:08 o'clock p.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Grosart, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Argue, Buckwold and McNamara.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Blaker, Breaux, Brewin, Bussi  res, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, MacGuigan and Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*).

*Other Member present:* Mr. Kaplan.

*Witnesses:* *Representing the Legislative Assembly of the Northwest Territories:* Mr. Arnold McCallum, Minister of Health, Local Government and Social Services. *Representing the Government of the Yukon Territory:* Mr. W. L. Lengerke, M.L.A., Chairman, Standing Committee on Constitutional Development and Dr. David W. Elliott.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

Mr. McCallum made a statement and answered questions.

The Committee agreed to print the document entitled "Addendum to the submission by the Legislative Assembly of the Northwest Territories" as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "CC-1"*).

At 3:31 o'clock p.m. the sitting was recessed.

At 3:40 o'clock p.m. the sitting was resumed.

Mr. Lengerke and Dr. Elliot made statements and answered questions.

At 4:50 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

*Le coggreffier du Comit  *

G. A. Birch

*Joint Clerk of the Committee*

## EVENING SITTING

(8)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 8:10 o'clock p.m., both Chairmen presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Fournier (*de Lanaud  re*), Grosart, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman and van Roggen.

## PROC  S-VERBAL

LE MARDI 22 AO  T 1978

(7)

*[Traduction]*

Le Comit   sp  cial mixte sur la Constitution se r  unit aujourd'hui    14 h 08, sous la pr  sidence de monsieur MacGuigan (copr  sident).

*Membres du Comit   pr  sents:*

*Repr  sentant le S  nat:* Les honorables s  nateurs Forsey, Fournier (*de Lanaud  re*), Grosart, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman et van Roggen.

*Autres s  nateurs pr  sents:* Les honorables s  nateurs Argue, Buckwold et McNamara.

*Repr  sentant la Chambre des communes:* MM. Blaker, Breaux, Brewin, Bussi  res, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, MacGuigan et M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les   les*).

*Autre d  put   pr  sent:* M. Kaplan.

*T  moins:* *Repr  sentant l'Assembl  e l  gislativ   des Territoires du Nord-Ouest:* M. Arnold McCallum, ministre de la Sant  , de l'Administration locale et des Services sociaux. *Repr  sentant le gouvernement du territoire du Yukon:* M. W. L. Lengerke, M.A.L., pr  sident du Comit   permanent sur l'  tude de la Constitution et M. David W. Elliott.

Le Comit   reprend l'  tude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir les proc  s-verbaux et t  moignages du mardi 15 ao  t 1978*).

M. McCallum fait une d  claration et r  pond aux questions.

Le Comit   convient de faire imprimer le document intitul  : "Appendice au m  moire soumis par l'Assembl  e l  gislativ   des Territoires du Nord-Ouest" en appendice aux proc  s-verbaux et t  moignages de ce jour. (*Voir appendice "CC-1"*).

A 15 h 31 la s  ance est lev  e.

A 15 h 40 la s  ance reprend.

MM. Lengerke et Elliot font une d  claration et r  pondent aux questions.

A 16 h 50 le Comit   suspend ses travaux jusqu'   20 heures.

## S  ANCE DU SOIR

(8)

Le Comit   sp  cial mixte sur la Constitution se r  unit aujourd'hui    20 h 10, sous la pr  sidence des deux copr  sidents.

*Membres du Comit   pr  sents:*

*Repr  sentant le S  nat:* Les honorables s  nateurs Forsey, Fournier (*de Lanaud  re*), Grosart, Lafond, Lang, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman et van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Argue, Buckwold and Denis.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breau, Brewin, Bussières, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, MacGuigan and Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*).

*Appearing:* The Honourable Marc Lalonde, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

Mr. Hnatyshyn moved,—That the letter received by the Prime Minister of Canada from the Private Secretary to Her Majesty the Queen, dated June 20, 1978, and referred to in the statement by the Honourable Marc Lalonde, be tabled. After debate, the co-chairman, Mr. MacGuigan, reserved his decision.

Mr. Hnatyshyn moved,—That this Committee approves the broadcasting of its Proceedings by the Radio and Television media, and,—That a Subcommittee consisting of the Joint Chairmen and four other members to be named at a later date, be appointed to supervise the implementation of this resolution in a manner which will not interfere with the work of the Committee.

After debate, the co-chairman, Mr. MacGuigan, ruled the motion out of order.

At 10:14 o'clock p.m. the Committee adjourned until Wednesday, August 23, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Argue, Buckwold et Denis.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breau, Brewin, Bussières, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, MacGuigan et M<sup>le</sup> MacDonald (*Kingston et les  les*).

*Compar  t:* L'honorable Marc Lalonde, ministre d'état chargé des Relations fédérales-provinciales.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 15 août 1978, fascicule né 1*).

M. Hnatyshyn propose,—Que la lettre reçue par le premier ministre du Canada du secrétaire privé de sa Majesté la Reine en date du 20 juin 1978, et   laquelle l'honorable Marc Lalonde a fait allusion dans sa déclaration, soit déposée pour considération. Après débat, le coprésident, M. MacGuigan, décide de réserver sa décision.

M. Hnatyshyn propose,—Que le Comité approuve la radiotélédiffusion de ses délibérations et,—Qu'un sous-comité composé des coprésidents et de quatre membres devant être choisis   une date ultérieure soit chargé de superviser l'application de cette résolution de manière   ce qu'elle n'entrave pas les travaux du Comité.

Après débat, le coprésident, M. MacGuigan, juge la motion irrecevable.

A 10 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'  9 h 30, le mercredi 23 août 1978.

*Le coge ffier du Comité*

Patrick Savoie

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, August 11, 1978

• 1409

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order.

Just a few brief matters of business, ladies and gentlemen, before we begin with our witness. First, with respect to the printing, our first issue is at the press, I understand, and will be available to us tomorrow, I believe. The other issues will also be going to press very shortly—that is, of last week. We are assured that this kind of delay will not develop in the future, and that we should be able to keep to the normal schedule. I do apologize for the delay.

• 1410

It has commended itself to the Co-Chairmen that we not sit on Thursday of this week, with the danger of the air strike on late Wednesday night. Some members might want to fly home on Wednesday night or even Wednesday afternoon and we thought we should not schedule a meeting for Thursday morning for that reason. For next week, we would welcome some indication of your feeling as to whether we should proceed or not in the event of an air strike. We do not have to have an answer now, but we wanted to raise this question, at least, with you. There will be no problem, we think, as far as the witnesses are concerned. They will either get here by CP or some other means and we believe they will all be here. We nevertheless recognize that there may be problems as far as some of the members are concerned, and so we would appreciate any comments or instructions you might have with respect to next week.

**Mr. Blais, I think, is first—I am sorry, Mr. Breaux.**

**Mr. Breaux:** I did not say anything.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry, I thought you raised your hand.

**Mr. Breaux:** No.

**Senator van Roggen:** I was wondering, if the ministers are not as busy at this time of year as they often are, whether some of the fleet of Ministry of Transport planes could not be used to bring members of this Committee down this week.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we should make inquiries to that effect of the Ministry of Transport.

**Senator van Roggen:** Two Jet Stars would do it for the 16 people you would have—plus the ones in Toronto and Montreal.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we should have those inquiries made over the next day or so and discuss this further then.

I should also mention that we have our list of witnesses, as far as has at present been arranged. Each person here, I believe, was given a copy of that so we will not have to read it each time.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 11 août 1978

[Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La séance est ouverte.

J'ai quelques questions à régler avant d'entendre le témoin. Tout d'abord, notre premier fascicule est en impression et devrait être disponible demain, je crois. Les autres fascicules seront imprimés bientôt, c'est-à-dire ceux de la semaine dernière. On nous a assurés que ce genre de retard ne se produirait plus et que nous devrions pouvoir suivre l'horaire normal. Je m'excuse pour le retard.

Les coprésidents ont pensé ne pas siéger jeudi, cette semaine, parce qu'il risque d'y avoir une grève des pilotes mercredi soir. Il se peut que certains membres du comité veuillent prendre l'avion mercredi soir ou même mercredi après-midi et nous avons pensé qu'il vaudrait donc mieux ne pas avoir de réunion jeudi matin. Nous aimerions savoir si vous voulez avoir des réunions la semaine prochaine, au cas où il y aurait une grève. Nous n'avons pas besoin d'une réponse tout de suite, mais nous avons pensé vous en parler quand même. Je ne pense pas que nous ayons des problèmes avec les témoins. Ils pourront prendre les avions du CP ou un autre moyen de transport et nous croyons qu'ils seront tous présents. Nous reconnaissons toutefois que les membres du comité pourraient avoir des problèmes et nous aimerions avoir des instructions pour la semaine prochaine.

Je crois que M. Blais est le premier, pardon, monsieur Breaux.

**M. Breaux:** Je n'ai rien dit.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi, je croyais que vous aviez levé la main.

**M. Breaux:** Non.

**Le sénateur van Roggen:** Comme les ministres sont moins occupés à cette époque de l'année, je me demandais si nous ne pourrions pas utiliser les avions du ministère des Transports cette semaine.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous devrions peut-être le demander au ministère des Transports.

**Le sénateur van Roggen:** Deux Jet Stars suffiraient pour les 16 personnes qui auraient besoin de transport—plus celles de Toronto et de Montréal.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions peut-être nous informer demain et en discuter plus tard.

Je mentionne également que nous avons notre liste de témoins, du moins ceux que nous avons convoqués jusqu'à maintenant. J'espère que tout le monde l'a reçue et que nous n'aurons donc pas à la lire à chaque fois.



**[Text]**

Now we can begin with our witness this afternoon. It is a particular pleasure for me to welcome the Honourable Arnold McCallum, who is member for the Slave River constituency in the Northwest Territories Council and the Minister of Health, Local Government and Social Services in that government. It is a particular pleasure for me because he and I were, a few years back, classmates in Queen Square School in Charlottetown, Prince Edward Island. I think this is the first time we have been together in a public forum that since time. It is, therefore, a pleasant occasion for both of us. He has been involved now for quite some years with the government of the Northwest Territories and he will, therefore, be able to speak to us, I think, with much background and considerable authority of the viewpoint of the Government of the Territories.

Mr. McCallum, I would like to invite you to address us.

**Hon. Arnold J. McCallum (Minister of Health, Local Government and Social Services, Government of the Northwest Territories):** Thank you very much, Mark or Mr. MacGuigan.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mark will do.

**Mr. McCallum:** My name is, as Mr. MacGuigan has said, Arnold McCallum and I am an elected member of the legislature of the Northwest Territories and Chairman of its Constitutional Development Committee.

Mr. Chairman, before I move into anything further on my remarks, I understand that the brief has been distributed to members. I would suggest as well, Mr. Chairman, that the brief on behalf of the Northwest Territories asks many more questions than it provides answers. There are instances where we do make certain definite suggestions for the amendment bill.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I suspect that we would not object to your reading this, because it has been distributed so recently that members have not had the time to read it. So if you wish to read through this—it is only 11 pages—I think that might be as good a way of proceeding as any.

**Mr. McCallum:** Thank you. That was the next question, whether you wanted me to read the brief or read a summary.

• 1415

I welcome this opportunity to appear before this Joint Committee of members of the House of Commons and the Senate to speak on the constitutional amendment bill on behalf of my colleagues in the Northwest Territories legislature and the people of the Northwest Territories legislature and the people of the Northwest Territories. I thank you for the honour. However, I must add that had it not been for my acquaintanceship with Mr. MacGuigan, I doubt seriously whether this opportunity would have presented itself.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You are here on your merits, Mr. McCallum, and the merits of your government.

**Mr. McCallum:** I thank you very much, Mr. Chairman. However, I must add that my being here, in our estimation, typifies the way in which the Northwest Territories is treated in the constitutional amendment bill. We have been an after-

**[Translation]**

Nous pouvons commencer l'audition de notre témoin cet après-midi. Je suis très heureux d'accueillir l'honorable Arnold McCallum, député de Rivière de L'Esclave au Conseil des Territoires du Nord-Ouest et ministre de la Santé, de l'administration locale et des services sociaux des Territoires. Je suis particulièrement heureux de l'accueillir ici parce qu'il y a quelques années, nous avons étudié ensemble à l'école Queen Square de Charlottetown, dans l'Île du Prince-Édouard. Je crois que c'est la première fois que nous assistons ensemble à une réunion publique, depuis cette époque, et c'est donc un événement heureux pour nous deux. Il fait partie, depuis de nombreuses années déjà, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et c'est donc en connaissance de cause qu'il va nous donner le point de vue de ce gouvernement.

Monsieur McCallum, je vous invite à prendre la parole.

**L'honorable Arnold J. McCallum (ministre de la Santé, Administration locale et des Services sociaux, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest):** Merci beaucoup, Mark ou M. MacGuigan.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous pouvez m'appeler Mark.

**M. McCallum:** Comme M. MacGuigan l'a dit, je m'appelle Arnold McCallum et je suis député à l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest ainsi que président du comité d'étude de la constitution.

Monsieur le président, avant de passer à mes remarques, j'aimerais m'assurer que mon mémoire a été distribué aux membres du comité. Je mentionne également que le mémoire présenté au nom des Territoires du Nord-Ouest pose plus de questions qu'il ne fournit de réponses. Nous faisons cependant des propositions précises au sujet du projet d'amendement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que personne ne s'opposera à ce que vous lisiez votre mémoire, parce qu'il a été distribué tout récemment et que les membres n'ont pas encore eu le temps de le lire. Comme il n'a que 11 pages, vous pourriez nous le lire.

**M. McCallum:** Merci. J'allais justement vous demander si vous vouliez que je lise le mémoire ou un résumé.

Je suis heureux d'avoir été invité à comparaître devant ce comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes pour vous donner mes opinions, ainsi que celles de mes collègues et des habitants des Territoires du Nord-Ouest, sur le projet de loi modifiant la Constitution. C'est un grand honneur. Toutefois, je tiens à signaler que sans l'intervention de mon ami de toujours qui est coprésident de ce comité, M. Mark MacGuigan, je doute sincèrement qu'on m'aurait invité à comparaître.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous vous avons invité parce que nous croyons que vos opinions et celles de votre gouvernement ont quelque valeur.

**M. McCallum:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Toutefois je veux ajouter que ma présence ici illustre la façon dont ce projet de loi modifiant la Constitution traite les Territoires du Nord-Ouest. Les Territoires du Nord-Ouest

## [Texte]

thought, in the same manner as references to the Territories are an afterthought in the bill. Maybe there is a particular policy of the federal government or the Parliament of Canada, indeed, of the entire federal system, to keep the Territories in its present status, with no prospect of attaining or achieving full responsible government and, hence, provincial status. If you believe that to be a strong indictment of federal politics, I would suggest that you read again Clauses 37, 38 and 39 of the proposed bill.

It is, we believe, most ironic that there are areas of Canada that contemplate even now leaving the federation, while we in the North are attempting to join it. Yet we believe in the federation; we want to join as an equal partner, just as the earlier members of the federation joined and became partners regardless of their size and population. At the present time, the federal government does recognize our house as the legitimate constitutional authority for the Northwest Territories even though there are components in the North; very favourably funded by the federal government, that would propose a position that attempts to allocate legislative authority and government jurisdiction on the basis of ethnic origin, and that would differentiate between peoples because of residency or race.

In 1966, the Carrothers Commission on the development of government for the Northwest Territories stated in one of its postulates that every citizen of Canada has a claim to participate in the institutions of responsible government under the Canadian Constitution. It further stated that Canadian citizens resident in the North should participate in government as fully as Canadian citizens resident in the provinces. If that was true in 1966, it is more than true today in 1978. We believe federalism to be the appropriate political system that will guarantee the existence of individual freedom, regional aspirations and national independence. We believe that, and we seek to join Confederation. However, according to the proposed constitutional amendment bill we cannot hope to aspire to the rights and privileges under the Constitution that other Canadians enjoy.

In our review of the constitutional amendment bill we have identified three basic issues of prime concern to the Northwest Territories. These are: first, the role of the Territories in the constitutional reform process; secondly, the way in which the Northwest Territories is represented in the federation; and thirdly, the extent of the authority of the Northwest Territories in the federation.

Specific references to sections of the constitutional amendment bill are made in the text and are summarized in an addendum.

The preamble to the constitutional amendment bill states that the Parliament of Canada is enacting constitutional reform that honours the contribution of Canada's original inhabitants, of those who built the foundations of the country that is Canada, and of all those whose endeavours through the years have endowed its inheritance... We believe in the Northwest Territories we are still building the foundations of

## [Traduction]

ont toujours passé en dernier lieu, et il n'est donc pas étonnant qu'on ne leur accorde qu'une considération secondaire dans le projet de loi. Peut-être le gouvernement fédéral ou le Parlement du Canada, et même, l'ensemble des institutions fédérales ont-ils pour politique de maintenir les Territoires du Nord-Ouest dans leur situation actuelle, sans possibilité ni d'avoir un gouvernement responsable, ni d'obtenir le statut de province. Si vous voyez dans ce propos une critique trop vive de la politique fédérale, je vous invite à relire les articles 37, 38 et 39 du projet de loi.

Il est étrange que certaines régions du Canada envisagent, en ce moment, de se retirer de la fédération, tandis que nous, du Nord, essayons de nous y joindre. Nous croyons en la fédération et souhaitons en faire partie au même titre que tous ceux qui s'y sont joints plus tôt et sont considérés comme des égaux, sans égard à leur importance géographique ou démographique. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral reconnaît notre Chambre comme la seule autorité constitutionnelle légitime des Territoires du Nord-Ouest, même s'il existe dans le Nord des éléments généreusement financés par le gouvernement fédéral qui prônent une répartition de l'autorité législative et de la compétence gouvernementale fondée sur l'origine ethnique, établissant ainsi une différence entre les peuples en fonction de leur lieu de résidence ou de leur race.

En 1966, la Commission Carrothers sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest a déclaré dans l'une de ses recommandations que tous les citoyens du Canada avaient le droit de participer aux institutions du gouvernement responsable, aux termes de la Constitution canadienne. Elle a en outre affirmé que les citoyens canadiens qui habitent dans le Nord devaient pouvoir jouer un rôle dans leur gouvernement dans la même mesure que les habitants des provinces. Si c'était le cas en 1966, ce l'est encore en 1978. Nous croyons que le fédéralisme est le seul régime politique pouvant garantir les libertés individuelles, répondre aux aspirations régionales et assurer l'indépendance nationale. Nous le croyons et souhaitons nous joindre à la Confédération. Toutefois, d'après le projet de loi modifiant la Constitution du Canada, nous ne pouvons espérer obtenir les droits et privilèges constitutionnels des autres Canadiens.

Il est ressorti de notre étude du projet de loi modifiant la Constitution du Canada que trois questions fondamentales intéressent directement les Territoires du Nord-Ouest. Les voici: 1) le rôle des Territoires dans le processus de la réforme constitutionnelle; 2) la représentation des Territoires du Nord-Ouest au sein de la fédération; 3) L'étendue des pouvoirs exercés par les Territoires du Nord-Ouest dans la fédération.

Le présent document comprend des renvois précis à certains articles du projet de loi modifiant la constitution. On trouvera un résumé en appendice.

Le préambule du projet de loi modifiant la Constitution déclare que le Parlement du Canada souhaite apporter des réformes constitutionnelles «... rendant hommage aux apports des premiers habitants du pays, de ceux qui en ont jeté les fondations et de tous ceux dont les efforts en ont, année après année, enrichi le patrimoine». Nous croyons que nous, les habitants des Territoires du Nord-Ouest, continuons de jeter



*[Text]*

this country, and we are still endeavouring to endow the inheritance of future generations of Canadians. Yet we have never been given the many opportunities afforded to the provinces over the last ten years to be involved in constitutional reform and review. How will our contributions be honoured in the present constitutional reform process?

The statement of aims of the Confederation also speaks of the expectations of the people of Canada "for a future in common as participants in a federation". We want to have this kind of participation, as I have explained, but we are constantly excluded. How do we become participants?

Furthermore, one of the stated aims of the Canadian federation is that society should be governed by "institutions and laws whose legitimacy is founded upon the will and consent of the people". Yet there is no provision for the residents of over 40 per cent of Canada's land mass to have their voice heard in the constitutional reform process. Let me assure you that we have some real concerns related to the succeeding clause of this aim: "that neither the power of government nor the will of a majority shall interfere... with the enjoyment by each Canadian of his or her liberty, security and well-being". I have more to say about these concerns later. My question at this point is: if our elected government has no recognized role in the reform process, how can our willing consent be obtained?

• 1420

We in the Northwest Territories have too often heard that statements of constitutional reform, or even amendments to our Constitution, require the approval of the 10 provinces and the federal government, but nowhere is it indicated that we will participate in the discussions. We should not have to remind you, the Committee members, the federal government or the governments of the 10 provinces, that we are Canadian citizens and that our hopes and our aspirations are in no way different from those of other Canadians.

The second basic issue of concern to the Northwest Territories is the question of how effectively can the Territories be represented in the Federation. Clauses 31(c) and 36 recognize the Territories as a separate component of Federation, and certainly this is consistent with Clause 4(ii) which states that one of the aims of Canada's Federation is an equal respect for the many origins and regional identities that help shape the society. Yet there were no provisions in the bill for the Northwest Territories to be represented at federal-provincial consultations when the voices of regional interest and concerns can be heard.

We would specifically suggest that a subclause needs to be added to Clause 97, making provision for the attendance as active participants of separate representatives of the legislatures of the Northwest Territories and the Yukon at all

*[Translation]*

les fondations du pays et d'en enrichir le patrimoine pour les générations de Canadiens à venir. Cependant, on ne nous a jamais accordé les possibilités qui ont été offertes aux provinces ces dix dernières années de prendre part au processus de réforme et de révision constitutionnelles. Comment tiendra-t-on compte de nos apports à ce processus?

L'énoncé des objectifs de la Confédération mentionne également l'aspiration des Canadiens «... vers un avenir commun au sein d'une fédération...» (article 3). Nous souhaitons ce genre de participation, comme je l'ai déjà expliqué mais on nous a toujours exclus. Comment pouvons-nous participer?

De plus, l'un des objectifs de la fédération canadienne est que la société soit régie par «... des institutions et des lois dont la légitimité émane de la volonté et du consentement du peuple...» (article 4). Cependant, il n'existe aucune disposition permettant aux résidents de plus de 40% de la masse territoriale du Canada de se faire entendre dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle. Laissez-moi vous assurer que nous avons de sérieuses inquiétudes concernant certains autres objectifs dudit article 4 où il est stipulé: «... que nulle intervention injustifiée ou arbitraire de la puissance publique ou d'une majorité quelconque ne porte atteinte à la liberté, à la sécurité et au bien-être des Canadiens.» Je reviendrai sur ce sujet plus tard. La question que j'aimerais poser est la suivante: si notre gouvernement élu ne peut jouer un rôle dans le processus de réforme, comment peut-on alors savoir quels sont nos désirs et obtenir notre consentement?

Nous, des Territoires du Nord-Ouest, avons trop souvent entendu dire que la réforme constitutionnelle ou même la modification de notre Constitution exige l'approbation des dix provinces et du gouvernement fédéral, mais rien ne laisse penser que nous serons invités à prendre part à la discussion. Nous ne devrions pas être obligés de vous rappeler, à vous membres du comité et au gouvernement fédéral ou aux gouvernements des dix provinces, que nous sommes des citoyens canadiens et que nos espoirs et nos aspirations sont exactement les mêmes que ceux des autres Canadiens.

La deuxième question fondamentale qui intéresse les Territoires du Nord-Ouest est l'efficacité éventuelle de la représentation des Territoires au sein de la fédération. L'alinéa 31(c) et l'article 36 reconnaissent les Territoires comme un élément distinct de la fédération, ce qui est parfaitement conforme au sous-alinéa 4(ii) qui stipule que l'un des objectifs de la fédération canadienne est de garantir dans tout le Canada «... un respect égal pour les multiples origines, croyances et cultures comme pour les divers particularismes régionaux qui concourent à façonner la société canadienne...» Cependant, le projet de loi ne contient aucune disposition prévoyant la participation de représentants des Territoires du Nord-Ouest aux consultations fédérales-provinciales (articles 37-39, 97, 98 et 99) qui permettent la mise en valeur des intérêts et des inquiétudes régionaux.

Nous recommandons donc l'ajout d'une disposition à l'article 97 prévoyant la participation active de représentants des assemblées législatives des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon à toutes les conférences fédérales-provinciales. Nous ne



## [Texte]

federal-provincial conferences. We find it quite unacceptable that matters, including territorial limits, directly affecting the people of the Northwest Territories should be discussed without representatives of territorial residents being part of the decision-making process. We have had unfortunate experience with federal consultations amounting to no more than notice, and we would expect that in a democratic society consultation would include as a matter of course the consent of those Canadian citizens affected.

Certainly the Northwest Territories cannot expect its legitimate aspirations to be represented by two members in the House of Commons. Such representation does not ensure equal respect for the cultural differences between Indians, Métis, Inuit and Whites or for the regional disparities of the Mackenzie Valley, the delta, the central Arctic, the Baffin and the Keewatin within the vast expanse of the Northwest Territories.

When it comes to the proposals for the House of the Federation, we are even more dismayed. One member is most inadequate and the selection of this member by the Governor General in Council is utterly unacceptable. We see no reason why our member or members should not be selected by the same means as provincial members, namely by the Legislative Assembly. Furthermore, we do not accept the concept of the House of the Federation selected on the basis of party politics. In the Northwest Territories we see party politics as a divisive factor and we do not believe that it necessarily has any relationship to the extension of responsible government.

The most fundamental question we have, however, is about the purpose of the House of the Federation. There seems to be no real change from the purpose of the present Senate. It is not abolished, nor is it given any more power along with its change of name. We can, therefore, only see disadvantages in altering the basis on which Senators have been appointed in the past.

Another area of representation in which the Northwest Territories has been ignored is in the sections on the courts and the judiciary. In clauses 117 to 120 no reference at all is made to the courts and judiciary of the Northwest Territories. In Clause 105(a) the Territories are not even defined as a region of Canada for the selection of Supreme Court judges, and although Clause 104 technically allows for the appointment of a judge from the Territories, clause 105 makes a territorial appointment unlikely. As the Attorney General of Canada acts as the Attorney General for the Territories, he could only consult with himself to make a territorial appointment, and it is likely that such an appointment would be viewed as being more federal than territorial.

Surely, it is no wonder that the Northwest Territories feels that its interests and membership in the Canadian Federation have been scarcely considered and very poorly represented.

## [Traduction]

pouvons accepter que des questions comme les limites territoriales touchant directement la population des Territoires du Nord-Ouest fassent l'objet de discussions sans que des représentants des Territoires soient invités à prendre part au processus décisionnel. Nous avons vécu des expériences regrettables dans le cadre de consultations fédérales qui se limitaient habituellement à un simple avis et nous croyons que, dans une société démocratique, le processus consultatif devrait inclure d'office le consentement des citoyens canadiens concernés.

Les Territoires du Nord-Ouest ne peuvent évidemment pas s'attendre à ce que «leurs légitimes aspirations» (article 4) soient représentées par deux membres de la Chambre des communes (article 71). Une aussi faible représentation ne garantit pas que seront respectées de façon égale les différences culturelles entre les Indiens, les Métis, les Inuit et les Blancs ainsi que les disparités régionales du district du Keewatin dans l'immense superficie des Territoires du Nord-Ouest.

Les propositions relatives à la Chambre de la Fédération ne font qu'ajouter à notre consternation. Un seul membre, c'est plus qu'insuffisant (article 62) et le fait que le choix de ce dernier soit laissé à la discrétion du gouverneur général en conseil (article 63) est tout à fait inacceptable. Nous ne voyons pas pourquoi nos représentants, qu'il y en ait un ou plusieurs, ne seraient pas choisis comme le sont les membres provinciaux, c'est-à-dire, par l'assemblée législative. Qui plus est, nous n'acceptons pas le principe d'une Chambre de la Fédération dont les membres seraient choisis selon la politique de parti. Quant à nous, les habitants des Territoires du Nord-Ouest nous estimons que la politique du parti constitue un facteur de division et nous ne croyons pas qu'elle soit nécessairement liée à l'institution d'un gouvernement responsable.

La question la plus fondamentale que nous nous posons, toutefois, concerne l'objectif de la Chambre de la Fédération qui semble être le même que celui du Sénat actuel. Ce dernier n'est pas aboli et ne se voit conférer aucun pouvoir supplémentaire en changeant de nom. Il n'y a donc selon nous que des désavantages à modifier les anciennes modalités de nomination des sénateurs.

Il y a un autre domaine de représentation où les Territoires du Nord-Ouest ont été oubliés: il s'agit des articles traitant des tribunaux et du pouvoir judiciaire. Les articles 117 à 120 ne font aucunement mention des tribunaux ou du pouvoir judiciaire des Territoires du Nord-Ouest. Au paragraphe 105 a) les Territoires ne sont même pas définis en tant que région du Canada pour le choix des juges de la Cour suprême et, bien que l'article 104 permette techniquement la nomination d'un juge des Territoires, l'article 106 rend cette nomination improbable. Comme le Procureur général du Canada est également le Procureur général des Territoires, il ne peut que se consulter lui-même lorsqu'il s'agit de nommer notre représentant et il est vraisemblable qu'une telle nomination sera considérée beaucoup plus fédérale que territoriale.

Il n'y a rien d'étonnant que les Territoires du Nord-Ouest estiment que leurs intérêts et leur participation à la Fédération canadienne ont été très peu considérés et très faiblement représentés.

*[Text]*

The most serious outcome of the lack of consideration of the territorial role in Federation is a real failure to consider the extent of Territorial authority. We cannot help but be sensitive to the fact that Clause 31 refers to the federal authority and the authorities of the provinces but avoids using this word in relation to the Territories. Such an omission makes a mockery of earlier exaggerated statements of constitutional renewal and a new emphasis on democracy. Can there be a democracy where a Commissioner of the Territories can act without reference to the elected representatives and where a Minister of the federal authority can act without referring to the Northwest Territories at all? We had hoped that constitutional renewal would mean an end to such anomalies. We are deeply concerned that there is a danger of a backward step once again in the Northwest Territories as there was when we lost our first experience of responsible government in 1905. Clauses 79 to 90 and 92 of the proposed bill make no reference to territorial authority and yet the Northwest Territories Act clearly gave us certain authorities, for example, in relation to education and agriculture.

• 1425

We are concerned with this issue largely because the Northwest Territories is becoming increasingly subject to federal legislation and authority. The Canadian Labour Code and the attendant Supreme Court decisions, for example, have almost reduced our control over employment to zero.

Some of the most inequitable provisions of the proposed bill in our view are Clauses 38 and 39. Clause 38 puts no limitations on the federal authority over the Northwest Territories. We find this totally repugnant. If the actions of the Parliament of Canada are not based on the consent of the Territories, then the bill is treating the Territories more like a colonial dependency than a responsible government. Surely in 1978 we have progressed beyond this.

Clauses 37 and 39 likewise propose a system which is more onerous and less democratic than what is available now. If the Northwest Territories is to have no say in the terms of provincehood then this is certainly a regression from Section 136 of the British North America Act of 1871.

*[Translation]*

L'indifférence manifestée à l'égard du rôle des Territoires au sein de la fédération se traduit par un manque critique de considération vis-à-vis des pouvoirs dont ils devraient être investis. Nous ne pouvons faire autrement que relever avec une certaine irritation le fait que l'article 31 fait allusion à l'autorité fédérale et à celle des provinces, mais évite l'emploi de ce mot en ce qui concerne les Territoires. De telles omissions enlèvent toute crédibilité aux déclarations faites précédemment au sujet du renouveau constitutionnel et de la nouvelle importance accordée à la démocratie. Y a-t-il démocratie lorsque le Commissaire des Territoires peut agir sans consulter les représentants élus et lorsqu'un ministre fédéral peut agir sans consulter de quelque façon que ce soit les Territoires du Nord-Ouest? Nous avions espéré que le renouveau constitutionnel mettrait fin à ces anomalies, mais nous nous rendons bien compte qu'on risque de voir régresser le statut des Territoires du Nord-Ouest, tout comme ce fut le cas lorsque notre tentative de gouvernement responsable a échoué en 1905. Les articles 79 à 90 et 92 du projet de loi ne font aucunement mention de l'autorité territoriale bien que la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest nous confère clairement certains pouvoirs en ce qui concerne, par exemple, l'éducation et l'agriculture.

Cette question nous inquiète beaucoup parce que les Territoires du Nord-Ouest sont de plus en plus assujettis aux lois et à l'autorité fédérales. Le Code canadien du Travail et les décisions concomitantes de la Cour suprême, par exemple, ont presque entièrement érodé notre contrôle de l'emploi.

Certaines des dispositions les plus usurpatrices du projet de loi sont, à notre avis, les articles 38 et 39. L'article 38 n'impose aucune limite à l'autorité fédérale sur les Territoires du Nord-Ouest. Nous estimons que c'est tout à fait inacceptable. Si les décisions du Parlement du Canada ne sont pas fondées sur l'assentiment des Territoires, le projet de loi traite alors les Territoires beaucoup plus comme une colonie que comme un gouvernement responsable. Nous croyons être arrivés à un stade beaucoup plus évolué que cela en 1978.

Les articles 37 et 39 proposent également un système beaucoup plus onéreux et de loin moins démocratique que le système actuel. Si finalement les Territoires du Nord-Ouest n'ont rien à dire en ce qui concerne l'acquisition du statut de province, il s'agit certes d'un recul par rapport à l'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord b



## [Texte]

the obsolete power of disallowance for the Territories when it would be abolished for the provinces.

It may be, of course, that Canada's north, of which on occasion Canadians speak so proudly, has been forgotten once again. It may be that it was an accident that the Territories were omitted from Clauses 79, 85 and 88 establishing a Lieutenant Governor, an executive council and a legislative authority in each province.

However, we do not think it was an accident. We believe precedents established throughout the Commonwealth are deliberately being ignored. All that is necessary for the achievement of full responsible government, based on Commonwealth precedents, is for the Governor General in Council to instruct the Commissioner as head of the territorial executive to select the presiding officer and members of his executive from among the elected members of the legislative assembly and to consider himself bound by their advice. The legislative assembly could then be given control of the territorial constitution and the Commissioner would adopt the politically more limited role of Lieutenant Governor. From this phase it would be but a short step to provincial status.

In any event, Clause 79 should be rewritten to allow for a Lieutenant Governor in each province or territory, and Clauses 85 and 88 should similarly allow for an executive council and a legislative authority in each province or territory.

We in the Northwest Territories have been struggling to have our house properly called a legislative assembly. We struggled to be recognized as members of that assembly. We have been elected by the peoples of the Northwest Territories in the same manner as members of Parliament are elected to the House of Commons; as members of the National Assembly are elected in Quebec; as members of the provincial Parliament are elected in Ontario; as other members of the legislative assemblies are elected.

We are the only jurisdiction in Canada that cannot set its own number of constituencies, and that is a sad indictment of our Canadian democratic system of government.

We need greater representation for our people along identical lines and in a manner in which other jurisdictions increase their houses. We must continue the evolutionary process by which this country was formed and take on more responsibility for the operation and spending of our government. The powers resident in our chief executive, the Commissioner, must be turned over to elected executive members, and our executive committee must become an executive council whose majority decisions are binding on the administration. These changes would bring about full responsible government and hence a sense of unity and purpose as well as faith in our Canadian system of government.

The Northwest Territories seeks and needs a wider role, a greater authority in order to tackle its own problems. There are particular concerns in the North, which we wish to address. There are particular areas in which we would expect

## [Traduction]

termes de l'article 38 ou conserver le pouvoir désuet de désaveu pour les Territoires alors que ce dernier serait aboli pour les provinces. (Alinéa 131.3a).

Il se peut aussi que le Nord du Canada—dont les Canadiens sont si fiers—ait été une fois de plus simplement oublié. Il se peut que les territoires aient été omis par mégarde des articles 79, 85 et 88 prévoyant un lieutenant gouverneur, un Conseil exécutif ainsi qu'un corps législatif dans chaque province.

Nous ne croyons toutefois pas que ce soit le cas. Nous croyons que des précédents établis dans l'ensemble du Commonwealth ont été ignorés tout à fait délibérément. Pour en arriver à un gouvernement entièrement responsable, fondé sur la tradition du Commonwealth, il suffirait que le gouverneur en conseil permette au commissaire, en tant que chef des Territoires, de choisir le président ainsi que les membres de son exécutif parmi les membres élus de l'Assemblée législative et se sente lié par leurs conseils. L'Assemblée législative pourrait alors se voir confier le contrôle politique plus limité, celui de lieutenant-gouverneur. Il n'y aurait plus qu'un pas à franchir pour obtenir le statut de province.

De toute façon, l'article 79 devrait être réécrit de façon à prévoir un lieutenant gouverneur dans chaque province ou territoire; les articles 85 et 88 devraient également prévoir un Conseil exécutif et un corps législatif dans chaque province ou territoire.

Les habitants des Territoires du Nord-Ouest luttent pour que leur Chambre soit appelée, comme il convient, une Assemblée législative. Nous luttons pour être reconnus en tant que membre de cette Assemblée. Nous avons été élus par la population des Territoires du Nord-Ouest tout comme les députés le sont à la Chambre des communes, les membres de l'Assemblée nationale à Québec, les membres du Parlement provincial en Ontario ou les autres membres des diverses assemblées législatives.

Nous constituons la seule autorité législative canadienne qui ne peut fixer le nombre de ses circonscriptions. Voilà qui n'est pas à l'honneur de notre système démocratique.

Nous avons besoin d'augmenter le nombre de nos représentants en utilisant les méthodes et procédés auxquels ont recours les autres corps législatifs en pareilles circonstances. Nous devons poursuivre le mouvement évolutif qui anime notre pays et avoir plus de contrôle sur le fonctionnement et les dépenses de notre gouvernement. Les pouvoirs conférés au détenteur du pouvoir exécutif dans les Territoires, le Commissaire, doivent être transmis à des membres élus et notre comité exécutif doit devenir un Conseil exécutif dont les décisions, prises à la majorité des voix, devront être respectées par l'administration. Ces changements confèreraient aux Territoires un gouvernement responsable et susciteraient chez leurs habitants un profond sentiment de solidarité et une grande confiance dans notre système de gouvernement.

Les Territoires du Nord-Ouest veulent et doivent avoir un rôle plus important à jouer et des pouvoirs leur permettant de faire face aux problèmes qui leur sont propres. Il existe dans le Nord des préoccupations particulières auxquelles nous souhai-



## [Text]

our consent to be sought. In some sections of the bill, such as Clause 96, dealing with the important matter of the reduction of regional disparities, we are not even mentioned. In other areas not enough thought has been given to the needs and problems of our area. It is unlikely, for example, that the emphasis on French in Clauses 4 and 13 to 22 will be acceptable to the majority of our population neither will many of the provisions in the Charter of Rights and Freedoms be relevant, such as the one on residency. On the other hand, references to native rights under Clause 26 are so broad that they make many of the guarantees of the charter virtually ineffectual in the North. In addition, actions of the federal authority make other provisions of the charter meaningless, such as the right to own property.

• 1430

The people of the Northwest Territories look towards further constitutional development in order to take their place in the confederation on an equal footing with provinces. This has proven to be more difficult than it might be because of the ethnic variability of the Northwest Territories and the difficulty of making political arrangements agreeable to all.

In recognition of this difficulty the Prime Minister has caused the constitutional elements of land claims to be separated from the body of the negotiations. The constitutional elements are to be the object of a special study by the Honourable C. M. (Bud) Drury, the Prime Minister's special representative. We fully support Mr. Drury in all aspects of his study, but we would not want anyone to misunderstand the difficulties inherent in his terms of reference. He is appointed to seek consensus, to co-ordinate information, to inform the people, and to report to the Prime Minister—in short, to be a mediator. His terms of reference mention “representative and responsive government”, and a “phased restructuring to achieve a greater degree of responsible government”, but as we have indicated, we are interested in full responsible government, and the way to achieve this is established by precedent.

Too many of Mr. Drury's terms of reference also depend on federal government action, whereas the present constitution of Canada calls for action on responsible government by the Governor General in Council. Furthermore, even while Mr. Drury's consultations are going on, the federal government is failing to uphold in land claims' negotiations the separation of political demands from socio-economic benefits, and is making unilateral decisions to extend federal programs and services to the Northwest Territories.

We find it ironic that we, as elected members, both past and present, have positioned ourselves as adherents of the federal system, and have worked against the idea of government on an ethnic basis, even though the federal government spends mightily against us. It is even more ironic when one remem-

## [Translation]

tons nous intéresser. Il y a des domaines particuliers où nous voudrions qu'on nous demande notre consentement. Dans certains articles du bill, l'article 96 par exemple, qui traite de la question importante de l'aplanissement des inégalités régionales, on ne fait aucunement mention de nous. Dans d'autres domaines, on ne tient pas suffisamment compte des besoins et des problèmes de notre région. Par exemple, il est peu probable que la majorité de notre population accepte l'accent mis sur le français aux articles 4 et 13 à 22. Bien des dispositions de la Charte des droits et libertés, comme celles qui ont trait à la résidence, ne nous concernent pas non plus. Par ailleurs, la mention des droits des autochtones à l'article 26 a une portée si vaste qu'elle ne permet pratiquement pas d'appliquer au Nord un grand nombre des garanties de la Charte. En outre, les mesures que peut prendre le gouvernement fédéral enlèvent toute portée à d'autres dispositions de la Charte, comme celles qui prévoient le droit à la propriété.

Les populations des Territoires du Nord-Ouest espèrent que la situation évoluera sur le plan constitutionnel, de façon à pouvoir s'associer à la Confédération, au même titre que les provinces. La chose s'est avérée plus difficile que prévu, en raison des diversités ethniques des Territoires du Nord-Ouest et de la difficulté à trouver des solutions politiques qui satisfassent tout le monde.

En raison de ce problème, le premier ministre a séparé des négociations générales les éléments constitutionnels des revendications territoriales, qui doivent faire l'objet d'une étude spéciale qu'entreprendra l'honorable C. M. (Bud) Drury, représentant spécial du premier ministre. Nous appuyons pleinement M. Drury dans tous les aspects de son étude, mais il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés inhérentes à son mandat. Il est nommé pour rallier l'unanimité, coordonner les renseignements, informer la population, et faire rapport au premier ministre, en un mot, pour être médiateur. Il est question dans son mandat d'un gouvernement représentatif et compréhensif, et même d'un réaménagement progressif des structures pour mettre en place un gouvernement plus responsable; ou, encore une fois, nous voulons un gouvernement pleinement responsable, ce qui ne peut se faire que par un précédent.

Beaucoup trop d'aspects du mandat de M. Drury dépendent aussi des décisions du gouvernement fédéral, alors que la Constitution actuelle du Canada prévoit que les décisions d'un gouvernement responsable seront prises par le gouverneur général en conseil. En outre, même pendant les consultations de M. Drury, le gouvernement fédéral néglige de maintenir, dans les négociations sur les revendications territoriales, la séparation des exigences politiques et des avantages socio-économiques, et décide unilatéralement d'étendre aux Territoires du Nord-Ouest des programmes et des services relevant du fédéral.

En tant que représentants élus qui ont toujours défendu le système fédéral et œuvré contre le principe d'un gouvernement fondé sur une base ethnique, il nous paraît ironique que le gouvernement fédéral prenne des décisions qui lésent nos intérêts. La chose est encore plus grave si l'on se souvient que

## [Texte]

bers that the Prime Minister's statement at the time of Mr. Drury's appointment insisted that "the government does not favour the creation in the North of new political divisions... based essentially on distinctions of race and involving a direct relationship with the federal government."

If our part of Canada is not to be granted full responsible government, and is to remain subject to the whims of the federal government, then we believe that we should be told. Mr. Drury's time should not be wasted, and we should not just be subjected to random omissions from the Constitutional Amendment Bill.

We cannot be expected to continue to defend the political institutions and systems of our country without being allowed to participate in fundamental government. We want to be partners in confederation. As other areas have made deals to join, we want to make our deal. At the very least, we should know what the ground rules are for joining confederation and when and if the time comes to seriously consider either the rewriting of the Canadian constitution or the formulation of amendments to it, we want to be part of that discussion. We must be part of that discussion.

We deeply resent the fact that the proposed Constitutional Amendment Bill not only invades our existing authority, not only is vague about our role in federation, but also fails to emphasize our contribution to that federation. This seems to us to be a denial of the Canadian Charter of Rights and Freedoms which calls for a more democratic system of government and a new relationship between the Crown, the Territorial Executive, and the Legislative Assembly, and between the Government of the Northwest Territories and the federal government.

If the government institutions for all Canadians are to be based upon the "will and consent of the people", and if "democratic elections" signify effective participation in government, the Crown must become formally responsible to the democratically elected members. In our opinion it is no longer acceptable for us to remain a ward of a federal government department maintained by a bureaucracy either unaware of our beliefs or deaf to our words.

• 1435

What we expect to see is a basic right of even the existing Canadian constitution made available to us. That basic right is that all areas of Canada have full responsible government extended to them. As Canadians, and particularly as elected representatives, we, as members of the Constitutional Development Committee of the Legislative Assembly of the Northwest Territories, formally request therefore, that there be no further exclusion of our part of Canada from the provisions of the bill and from the consultative meetings of the Federation.

In particular, we would like to be assured that this will not be our last opportunity to be involved in the debate on the Constitutional Amendment Bill, and that a formalized system of consultation, including the Legislative Assembly of the

## [Traduction]

dans la déclaration qu'il avait faite au moment de la nomination de M. Drury, le premier ministre avait dit avec insistance que le gouvernement n'était pas en faveur de la création de nouvelles divisions politiques dans le Nord, ... essentiellement fondées sur des distinctions de race, et faisant intervenir une relation directe avec le fédéral.

Si cette région du Canada n'obtient pas un gouvernement pleinement responsable et reste assujettie aux caprices du fédéral, nous estimons qu'il faudrait nous en avertir. On ne devrait pas gaspiller le temps de M. Drury et il ne faudrait pas que nous ayons à souffrir des diverses omissions du projet de loi sur la réforme constitutionnelle.

Nous ne saurions continuer à défendre les institutions et le système politique de notre pays si l'on ne nous autorise pas à participer à un véritable gouvernement. Nous voulons être associés à la Confédération et, comme d'autres régions, nous voulons conclure une entente. Nous devrions au moins savoir quelles règles fondamentales il faut suivre pour pouvoir entrer dans la Confédération et, lorsque le moment sera venu envisager soit une nouvelle formule constitutionnelle pour le Canada, soit de nouvelles modifications; nous voulons participer aux discussions nous l'exigeons.

Nous sommes très déçus que le projet de loi sur la réforme constitutionnelle porte atteinte à nos droits acquis, qu'il soit si vague au sujet de notre rôle dans la Fédération, et que de plus il néglige de rappeler ce que nous y apportons. Cela nous paraît un déni de la Charte canadienne des droits et libertés qui exige un système de gouvernement plus démocratique et de nouvelles relations entre la Couronne, les dirigeants des Territoires et l'Assemblée législative et entre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral.

Si les institutions gouvernementales doivent être fondées pour tous les Canadiens sur «la volonté et le consentement du peuple», et si «des élections démocratiques» signifient une participation réelle au gouvernement, la Couronne doit désormais être comptable envers les membres démocratiquement élus. Il ne nous paraît plus admissible de demeurer sous la tutelle d'un ministère du gouvernement fédéral, qui se maintient en place grâce à une bureaucratie qui ignore nos croyances et reste sourde à nos revendications.

Nous voulons, à titre de droit fondamental que la Constitution canadienne actuelle s'applique à nous. Avec ce droit essentiel, toutes les régions du Canada jouissent d'un gouvernement pleinement responsable. En tant que Canadiens, et particulièrement en tant que représentants élus et comme membres du Comité de développement constitutionnel de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, nous demandons officiellement à ne plus être exclus des dispositions du projet de loi et des rencontres consultatives de la Fédération.

En particulier, nous aimerions recevoir l'assurance que nous pourrions à nouveau participer à la discussion sur ce projet de loi pour que soit créé un mécanisme officiel de consultation, auquel participera l'Assemblée législative des territoires du



[Text]

Northwest Territories, will be established. Only by these means can we be sure that our rightful place in Confederation will be recognized both for the present and the future.

Mr. Chairman, the addendum of particular sections of the proposed bill and comments from the Northwest Territories form the succeeding pages. I thank the members of the Committee for their indulgence. If I am able, I shall reply to any questions that may be raised.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. McCallum. Is the Committee agreed to printing the addendum as an appendix to today's proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Agreed.

Now, I think I shall have to ask for some self-restraint in questioning. We have about an hour, so I hope members will be guided by that. I have Miss MacDonald, Mr. Lee, and Senator McIlraith.

Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman. I will not take too long because I realize the problems of time.

Mr. McCallum, have you in any formal or informal way—and by “you” I mean the Territorial Council of the Northwest Territories—been invited to participate in the First Ministers' Conference later this year on the constitution?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, Miss MacDonald, we had made representation—that is, the Government of the Northwest Territories—through the Prime Minister's office at least to be afforded the opportunity to come down and act as observers. That was to be at the October 11 conference. We have had a communiqué from the... I think it was from the Privy Council Office, a Mr. Robertson, someone in there—saying that a representative of the Commissioner would be able to attend, along with the Department of Indian Affairs and Northern Development. But we made this overture to them rather than having it come from the government. We have never been asked to appear at a First Minister's Conference.

**Miss MacDonald:** So there was no preliminary discussion with you that you would be able to put your views forward at that time, or any formal request from the government that you come, even in the role of observer. That had to come from you.

**Mr. McCallum:** That is correct.

**Miss MacDonald:** A second question that has to do with participation that has been sought of your Council by the federal government. It relates to certain clauses within the bill before us and the extension of any provincial or any territorial matters now established coming within the jurisdiction of the federal government. At present there is an international Law of the Sea Conference taking place that has to do mostly with coastal waters and their control, and so on. Have you at any time as members of the Territorial Government been requested

[Translation]

Nord-Ouest. C'est seulement ainsi que nous pourrions être assurés que notre place dans la Confédération sera reconnue, dès à présent et à l'avenir.

Notre mémoire est accompagné d'un appendice, monsieur le président, où nous mentionnons certains articles particuliers du projet de loi sur lesquels nous formulons les observations des représentants des Territoires du Nord-ouest. Je remercie les membres du comité de leur attention. Je me ferai un plaisir de tenter de répondre aux questions qu'ils voudront bien me poser.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, monsieur McCallum. Les membres du Comité sont-ils d'accord pour que l'appendice au mémoire soit annexée au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est donc convenu.

Je vais maintenant demander aux membres du Comité de limiter leurs questions, car nous ne disposons que d'une heure environ; j'espère que les membres du Comité en tiendront compte. La parole sera d'abord à M<sup>lle</sup> MacDonald, ensuite à M. Lee et au sénateur McIlraith.

Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président. Je serai assez brève étant donné que nous sommes limités par le temps.

Monsieur McCallum, a-t-on invité, officiellement ou officieusement, les représentants du Conseil territorial des Territoires du Nord-Ouest à participer à la Conférence des premiers ministres qui se tiendra bientôt pour discuter de la Constitution?

**M. McCallum:** Monsieur le président, mademoiselle MacDonald, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a demandé au Bureau du premier ministre de lui permettre d'assister au moins en tant qu'observateur, à la conférence du 11 octobre. Nous avons reçu un communiqué du... je crois qu'il provenait de M. Robertson, du bureau du Conseil privé, disant qu'un représentant du commissaire pourrait assister à la conférence, de même qu'un représentant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Mais c'est nous qui avons pris l'initiative, elle n'est pas venue du gouvernement lui-même. On ne nous a jamais demandé d'assister à une conférence des premiers ministres.

**Mlle MacDonald:** On ne vous a donc pas parlé de la possibilité de venir donner votre opinion à ce moment-là, ou plutôt le gouvernement ne vous a pas invité officiellement à assister à cette conférence, même comme observateur. C'est vous qui avez dû prendre l'initiative.

**M. McCallum:** C'est exact.

**Mlle MacDonald:** Ma deuxième question porte sur la participation que le gouvernement fédéral a demandé à votre conseil d'apporter au sujet de certains articles du projet de loi et de certaines questions d'intérêt provincial ou territorial qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. La conférence internationale sur le droit de la mer qui se tient actuellement porte principalement sur les eaux côtières et leur contrôle. Le parlement fédéral vous a-t-il invités, en tant que représentants du gouvernement territorial, à dire qui devrait



*[Texte]*

by the federal Parliament to put your views forward as to who you think should have jurisdiction over the territorial waters adjacent the Northwest Territories?

**Mr. McCallum:** No, we have not.

**Miss MacDonald:** This is a matter in fact that bears very directly on the bill before us.

**Mr. McCallum:** Agreed.

• 1440

**Miss MacDonald:** You pointed to a number of clauses within the bill from which you are excluded. I would like to ask you about Clause 63 with regard to the House of the Federation and the appointments thereto. You have, I think, quite rightly protested that your appointment would come from Ottawa and that you would not have the right to make any appointment from the Territories under the proposed scheme. But you also take some issue with the purpose. You raise the question that you could see no change in purpose. Could you see another chamber where the representatives to that chamber would be representatives of the provincial and territorial governments and with power to act on their behalf?

**Mr. McCallum:** If I may, Mr. Chairman, first we remarked on the selection of the Territorial member by the Governor General in Council. I should point out . . . Excuse me for that poor choice of terms. I should indicate as well that on the appointment of this member either of the Commissioners from either of the Territories consult, as it were, with both legislatures and then put forth a name to the Governor General in Council, but there is nothing in it that would guarantee we would have the same say in the same manner as a party would in a particular province.

**Miss MacDonald:** Yes, I quite understand.

**Mr. McCallum:** Of course, we do not like that. We would like to be able, as other legislatures do, to make our particular appointment. There is only going to be one so we would like to be able to do that.

As to the purposes, in our review of the proposed bill we do not really see that there is any real change in the purposes. As to suggesting a different form for that, I have no suggestion to make to the Committee, or to you, as to a different form. What we would really like to do is get more representation, increased representation, to participate in both the present House of Commons and the present Senate and be consulted in order to guarantee representation. It may very well be that . . .

**Miss MacDonald:** Could you just stop there a moment You say "consulted". We have been asking for definitions of that word "consultation" as we go along. Do you mean just consulted because somebody here picks up the telephone and asks you about it, or do you mean your agreement?

**Mr. McCallum:** No, I am not necessarily meaning our agreement. I do not necessarily mean that we would agree on a particular person. I mean in actual fact sitting down and talking to those who make those kinds of decisions: we would like to be able to sit down and suggest that there would be

*[Traduction]*

avoir juridiction, d'après vous, sur les eaux territoriales adjacentes aux Territoires du Nord-Ouest?

**M. McCallum:** Non, il ne l'a pas fait.

**Mlle MacDonald:** Il s'agit pourtant d'une question qui a trait directement au projet de loi que nous étudions.

**M. McCallum:** En effet.

**Mlle MacDonald:** Vous mentionnez un certain nombre d'articles du projet de loi dont vous êtes exclus. J'aimerais vous poser une question au sujet de l'article 63, qui traite de la Chambre de la Fédération et de la nomination de ses membres. Vous avez protesté, à juste titre je pense, parce que votre représentant serait nommé par Ottawa et que vous n'auriez absolument pas le droit de nommer quelqu'un des Territoires, aux termes du projet de loi actuel. Vous exprimez également des réserves quant à la raison d'être de cet organisme et vous dites que vous ne voyez là rien de nouveau. Seriez-vous d'accord avec le concept d'une autre Chambre qui serait composée de représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux et qui serait dotée du pouvoir d'agir en leur nom?

**M. McCallum:** Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais dire que nous avons fait une observation au sujet de la sélection du représentant des Territoires par le gouverneur en Conseil. Je devrais vous signaler . . . je m'excuse de si mal choisir mes mots, je devrais plutôt vous faire remarquer qu'en ce qui concerne la nomination de ce représentant, le commissaire de l'un ou l'autre des territoires consulte les deux Assemblées législatives et propose ensuite un nom au gouverneur en Conseil, mais il n'y a là rien qui nous garantisserait les mêmes droits qu'un parti dans une province donnée.

**Mlle MacDonald:** Oui, je comprends très bien.

**M. McCallum:** Bien sûr, cela ne nous plaît pas. Nous aimerions pouvoir nommer notre propre représentant, tout comme les autres assemblées législatives. Nous n'aurons qu'un seul représentant, aussi aimerions-nous pouvoir le désigner.

En ce qui concerne la raison d'être de cette nouvelle Chambre, le projet de loi ne contient rien de nouveau. Pour ce qui est d'une autre formule, nous n'avons aucune suggestion à faire au Comité. En fait, nous aimerions être représenté davantage, c'est-à-dire participer aux délibérations de la Chambre des communes et du Sénat actuel; enfin nous voudrions être consultés afin d'être assurés d'une représentation adéquate. Il est tout à fait possible que . . .

**Mlle MacDonald:** Je m'excuse de vous interrompre, mais vous avez employé le mot «consultés». Depuis le début, nous avons sans cesse cherché à définir le mot «consultation». Quand vous parlez d'être consultés, entendez-vous par là que quelqu'un vous téléphone tout simplement pour vous demander votre avis, ou plutôt qu'on vous demande votre assentiment?

**M. McCallum:** Non, je ne veux pas parler nécessairement de notre assentiment. Je ne veux pas dire nécessairement que nous donnerions notre accord au sujet d'une personne donnée. J'entends par là que nous puissions rencontrer ceux qui prennent ce genre de décision et discuter avec eux. Nous aimerions

## [Text]

people who would best represent us in either of the two Houses. I mean consultation. I mean sitting down and carrying on a discussion rather than simply talking over a telephone.

**Miss MacDonald:** Why not make the recommendation directly?

**Mr. McCallum:** We have tried that and rarely are we acknowledged of that suggestion. We have done that.

**Miss MacDonald:** What I am saying is that you people make the recommendation and the appointment, rather than here in Ottawa.

**Mr. McCallum:** Well, of course, that is what we would surely like to be able to do, but there is nothing in here that would allow us to do it.

• 1445

**Miss MacDonald:** One final question. I suppose if you were to take a certain interpretation of Clause 38, you could say it not only allows the alteration of the size of the Territories but, in fact, could probably allow you to be amalgamated into another province or territory without consultation with and consent of your government.

**Mr. McCallum:** Exactly.

**Miss MacDonald:** There is nothing to forbid your disappearance, in other words.

**Mr. McCallum:** The North covers seven of the ten provinces in Canada; the exceptions are Nova Scotia, Prince Edward Island and New Brunswick. I often wonder whether the Parliament of Canada would need a consensus of the others if four of them wanted to go further north, and if three did not, whether that would be enough without our discussion in it. That very much does concern us.

**Miss MacDonald:** When it comes to the creation of new provinces, how would you see the role of the other provinces in this? Would you see it as necessary to give their consent to the formation of a new province? Would you see a veto of one province, from your point of view, being allowed to stand? Would you see a consensus being arrived at? How do you see the role of the other provinces, quite apart from the federal government?

**Mr. McCallum:** Again, Mr. Chairman, I have always believed the federal government was a creature of the provinces in the beginning, and it should also be so now. That may not possibly be the correct interpretation of it.

Going back to 1949, when Newfoundland was admitted into Confederation, I do not think there was any veto by any province at that time. I would not want to see a veto. I would prefer to be able, on our part and as it is within the present BNA Act, to make an address for entrance into Confederation. Certainly it would be nice to have the consent of all the provinces for us to do so. I doubt very much whether we would be able to get that under present circumstances, but I would like that to happen; in other words, we would be welcomed into

## [Translation]

pouvoir proposer le nom des personnes les mieux en mesure de nous représenter dans l'une ou l'autre des deux Chambres. Par consultation, j'entends que nous puissions rencontrer les responsables et discuter avec eux plutôt que de simplement parler au téléphone.

**Mlle MacDonald:** Pourquoi ne pas faire directement la recommandation?

**M. McCallum:** Nous l'avons déjà fait mais l'on tient rarement compte de notre suggestion. Nous avons déjà essayé.

**Mlle MacDonald:** Vous devriez recommander et nommer vous-même quelqu'un, plutôt que d'en laisser le soin à Ottawa.

**M. McCallum:** C'est certainement ce que nous aimerions pouvoir faire, mais rien ici ne nous le permettrait.

**Mlle MacDonald:** Ce sera ma dernière question. D'une certaine façon, on pourrait dire que l'article 38 permettrait non seulement la modification des limites géographiques des Territoires, mais en fait il serait possible qu'on fusionne vos territoires avec une province ou un autre territoire sans que votre gouvernement soit consulté et donne son assentiment.

**M. McCallum:** C'est exact.

**Mlle MacDonald:** Autrement dit, rien n'empêche qu'on vous fasse disparaître.

**M. McCallum:** Le Nord a des frontières communes avec sept des dix provinces canadiennes, les exceptions étant la Nouvelle-Écosse, l'Île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Je me demande souvent si le Parlement du Canada aurait besoin de l'assentiment des autres provinces, si quatre d'entre elles voulaient s'étendre vers le nord tandis que trois ne le voudraient pas; je me demande si cela suffirait, sans que nous ayons voix au chapitre. Cette question nous préoccupe certainement beaucoup.

**Mlle MacDonald:** En ce qui concerne la création des nouvelles provinces, quel devrait être le rôle des autres provinces, d'après vous? Pensez-vous qu'il serait nécessaire qu'elles donnent leur consentement à la formation d'une nouvelle province? Selon vous, une seule province pourrait-elle avoir un droit de veto absolu? Pensez-vous qu'il faudrait obtenir un consensus? Quel devrait être le rôle des autres provinces à ce propos, sans parler de celui du gouvernement fédéral?

**M. McCallum:** J'ai toujours pensé, monsieur le président, que les provinces ont donné naissance au gouvernement fédéral et qu'il doit toujours en être ainsi. Je me méprends peut-être.

Lorsque Terre-Neuve est entrée dans la Confédération en 1947, je ne crois pas que l'une ou l'autre des provinces ait opposé son veto. Je ne voudrais pas qu'il y ait de veto. Je préférerais que nous puissions tout simplement présenter une demande d'admission dans la Confédération, comme c'est possible actuellement aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nous serions certainement ravis d'avoir l'accord de toutes les provinces pour ce faire. Je doute cependant fortement que ce soit possible dans les circonstances



## [Texte]

the federation. However, I would expect that we would at least be able to participate and to sit down with either the provinces, or the federal government and the provinces together, to discuss it.

There is no way that we know what it takes to become a province, to become a member of Confederation. I am not sure whether it depends upon size; if that is the case, we have more than that. It may depend upon population; in 1905 Manitoba I think had 11,000, and we have more than that. It may be because of the ability to pay one's way, but that could be argued, and has been, of course, for a number of years of the provinces. I am not really sure what the guidelines are, but I would like somebody to tell us so that we could work towards meeting those criteria and, with the consent of the 10 provinces, join the federation.

**Miss MacDonald:** Just a final comment. I would take it that, prior to those guidelines being established, you would like to have some input in it a very meaningful way.

**Mr. McCallum:** Oh, yes, very definitely.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Miss MacDonald. Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Following up on Miss MacDonald's questioning, do you have a suggestion with regard to some of the conditions that you would like to see in terms of obtaining provincial status?

**Mr. McCallum:** No, we do not have any particular criteria in our minds as to what we should do in order to meet whatever they are to get in. We do not have any of that because we are not really sure what the criteria were in the past. While we have nothing specific laid down we would, as a part of Canada, as a part of the country, like to become partners in Confederation, as are the provinces, and until we know how we go about this it would be very presumptuous, or maybe even further detrimental on our part, to suggest what the criteria should be—if, in fact, there are to be criteria.

• 1450

**Mr. Lee:** I can see, from your point of view, that the onus should be on the people you are joining to set up the criteria.

Coming back to part of your brief where, short of attaining full provincial status, you spoke of the Commissioner's becoming like the Lieutenant-Governor with the appointing of his executive; these advisers would act, in effect, on their own and advise the Lieutenant-Governor or the Commissioner as to how he would act with respect to the administration of the government in the Northwest Territories. Has this proposal ever been presented to the federal government?

**Mr. McCallum:** Yes.

**Mr. Lee:** And what has been the result?

**Mr. McCallum:** Nothing positive and very little dialogue from it. That is a goal we have. It is very nice to have that as a goal, but at present there is no need to push further on it.

## [Traduction]

actuelles, mais j'en serais ravi, car ainsi, nous serions accueillis à bras ouverts dans la Fédération. Cependant, je pense qu'il nous serait possible, tout au moins, de participer à la prise de décision, c'est-à-dire d'en discuter avec les provinces, ou encore avec le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous n'avons aucune idée de ce qu'il faut faire pour devenir une province, pour devenir membre de la Confédération. Je ne sais pas si c'est une question de dimension, mais si c'est le cas, nous avons plus que le nécessaire. Si c'est une question de population, nous avons également ce qu'il faut, car notre population est plus élevée que celle du Manitoba en 1905, cette nouvelle province ne comptant alors que 11,000 habitants. C'est peut-être une question d'autonomie financière, mais la question fait déjà l'objet de bien des débats depuis des années avec certaines provinces. Je ne sais pas exactement quelles sont les conditions, mais j'aimerais bien que quelqu'un nous le dise, afin que nous puissions chercher à satisfaire aux critères fixés et pouvoir nous joindre à la Fédération, avec l'assentiment des dix provinces.

**Mlle MacDonald:** Enfin, je déduis que vous aimeriez participer à l'établissement de ces conditions.

**M. McCallum:** Oh oui, très certainement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, mademoiselle MacDonald. Monsieur Lee.

**M. Lee:** Pour faire suite à la question de M<sup>lle</sup> MacDonald, auriez-vous des suggestions à faire en ce qui concerne les conditions requises pour obtenir le statut de province?

**M. McCallum:** Non, nous ne songeons à aucun critère en particulier, car nous ne savons pas exactement quels étaient les critères dans le passé. Nous ne savons rien de précis à ce sujet, mais nous aimerions faire partie intégrante du Canada, devenir partenaires au sein de la Confédération, tout comme les provinces; or, tant que nous ignorerons comment procéder, il sera présomptueux voire préjudiciable pour nous de suggérer quels devraient être les critères, si critères il y a.

**M. Lee:** J'en déduis que selon vous, c'est à ceux auxquels vous voulez joindre de fixer les critères.

Pour en revenir à votre mémoire, vous dites que si vous ne pouvez obtenir le plein statut de province, le commissaire des Territoires pourrait devenir en quelque sorte un lieutenant gouverneur qui se nommerait un conseil exécutif dont les membres le conseilleraient sur la façon d'administrer le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Avez-vous déjà présenté cette proposition au gouvernement fédéral?

**M. McCallum:** Oui.

**M. Lee:** Et qu'en est-il résulté?

**M. McCallum:** Rien de positif n'en est sorti et on en a même très peu discuté. C'est un objectif que nous nous sommes fixés



[Text]

**Mr. Lee:** I see. Okay.

With respect to some of the more substantive provisions of the bill, you stated in your brief that proposed Section 26 of the constitutional amendments bill, which talks about native rights, is so vague a provision as almost to make it meaningless in the Northwest Territories. Then later on, also in the addendum and in the text you talk about the emphasis with respect to the official languages—that is, French and English—and you say that that is maybe not that meaningful to those of us who are in the Northwest Territories because we have many native languages. I have had the opportunity to witness you legislature in action and actually have witnessed the use of many of the various native languages in the Northwest Territories. I wonder if you would care to comment on what you mean by proposed Section 26's being so vague that it is really meaningless and your reference to the two official languages. Are you suggesting that there should be more in the Bill with respect to recognizing languages other than the two official ones?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, that is precisely it. At present we have in our legislature instantaneous translation between English and Inuktitut, the language of the Inuit; and we do that not only within our formal sessions but in Committee of the Whole and in all our committees. We would like to see that, not just French. If there is to be the languages, we have many different dialects of the Indian language, we have the east and the west dialect of the Inuktitut. We would like, if there is to be something in terms of languages, to see provision for more of them.

There is a pronounced French influence in the Northwest Territories, certainly, because of people who have moved from other parts of Canada—specifically, I guess, from Northern Alberta, Lac La Biche and so on. Certainly with the influence of the Grey Nuns and the Oblate Fathers, there is quite a bit of French. We would like to see more. What we are suggesting here is that there would be more in terms of the guarantees of the Charter of Rights and Freedoms in effect in the North, under the present provisions, Sections 92, 93, 22 and 29, the Federal Government is responsible for Indian and Eskimo by the court decision—I think it was 35—to include Eskimos. So with the provisions in there, and the relationship with what the federal government, the Department of Indian Affairs and Northern Development, have, I think there would be a difficulty there. I think those are the two points we are making. Yes, we would like to see the inclusion of more than that language if there is to be a difference . . .

**Mr. Lee:** As working languages, or official?

**Mr. McCallum:** Yes.

**Mr. Lee:** As working languages, not official.

[Translation]

et c'est très bien ainsi, car il n'est pas nécessaire à l'heure actuelle d'essayer d'aller plus loin.

**M. Lee:** Je vois, très bien.

Vous déclarez notamment dans votre mémoire que l'article 26 du projet de loi sur la réforme constitutionnelle, qui traite des droits des autochtones, est une disposition tellement vague qu'elle perd pratiquement toute signification dans les Territoires du Nord-Ouest. Vous parlez ensuite dans l'appendice et dans le texte même de votre mémoire de l'accent qu'on a mis sur les langues officielles, à savoir le français et l'anglais, et vous dites que ce n'est peut-être pas tellement important pour ceux d'entre nous qui habitons dans les Territoires du Nord-Ouest, parce qu'il y a là tellement de langues autochtones. J'ai eu l'occasion d'assister aux débats de votre assemblée législative et j'ai pu en fait y entendre plusieurs langues des Territoires du Nord-Ouest. Que voulez-vous dire lorsque vous déclarez que l'article 26 du projet de loi est tellement vague qu'il perd toute signification et qu'entendez-vous lorsque vous parlez des deux langues officielles? Voulez-vous dire que le projet de loi devrait reconnaître davantage des langues autres que les deux langues officielles?

**M. McCallum:** C'est exactement ce que nous voulons dire, monsieur le président. À l'heure actuelle, nous avons à notre assemblée législative la traduction simultanée de l'anglais à l'Inuktitut, la langue des Inuit, et nous offrons ce service non seulement pendant les séances de toute l'assemblée mais aussi pendant celle du comité plénier et de tous nos autres comités. Si l'on doit mentionner des langues dans le projet de loi, il ne faudrait pas que ce soit seulement le français, car il y a différents dialectes indigènes chez nous, comme par exemple, en ce qui concerne l'Inuktitut, les dialectes de l'est et de l'ouest. S'il y a des dispositions relatives aux langues, nous aimerions que d'autres langues soient mentionnées.

L'influence francophone est assez prononcée dans les Territoires du Nord-Ouest, car bien des gens sont venus d'autres régions du Canada, et plus particulièrement du Nord de l'Alberta, du Lac La Biche et ainsi de suite. Il ne faut pas oublier non plus l'influence des Sœurs grises et des Pères Oblats, qui représentaient une présence francophone assez importante. Nous aimerions qu'il y ait davantage de garanties dans la Charte des droits et libertés, car dans le Nord, aux termes des dispositions actuelles des articles 92, 93, 22 et 29, c'est le gouvernement fédéral qui est responsable des Indiens et des Esquimaux, en vertu d'une décision des tribunaux, la décision 35, je pense. Des difficultés risquent de surgir à cause de ces dispositions et de l'autorité que détiennent le gouvernement fédéral et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous aimerions donc qu'on ajoute d'autres langues, si l'on tient à établir une distinction . . .

**M. Lee:** Comme langue de travail ou comme langue officielle?

**M. McCallum:** Oui.

**M. Lee:** Comme langue de travail, et non pas comme langue officielle.

*[Texte]*

**Mr. McCallum:** We have not made it official, but because of the makeup of our particular assembly we recognize that it must be in two languages.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lee. Senator Grosart is next; then I have Senator McIlraith and Senator Neiman.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. I wonder if I could ask you about comments made by the witness on Clause 37 and 38. What possible boundary changes would you have contemplated in the objections stated to the federal authority to make such changes?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, I do not think it is unfair to suggest or to say that in the past there have been particular provinces who have indicated a desire to extend their northern boundaries, or their boundaries north of the sixtieth parallel. To have these boundaries moved north of the sixtieth parallel without taking into consideration or even discussing such a concept with the people of the Northwest Territories is or would be a terrible injustice. It is quite conceivable, with the natural resources that are in the Northwest Territories, that various other provinces would cast covetous eyes towards the North for these resources, and we see an alteration of that.

• 1455

We have attempted to address ourselves to the alteration of present territorial boundaries. The Senator may well recall that in 1962 there was a bill that I think went to second reading in the House of Commons on the division of the Northwest Territories. The present House has indicated that if this question is to be addressed at this time it should be the people of the Northwest Territories who should determine whether, in fact, there should be a division and we suggest that could be done with a referendum at the time of our next territorial election.

I guess our main concern in Section 37 is that there is no provision for us to be participants in any kind of discussion, either between provinces or between provinces and the federal government. Section 38 contains the POGG concept of peace, order and good government for the Territories, and it gives the federal authority somewhat of a free hand to interfere with territorial authority. It has occurred in the past and undoubtedly will or could occur in the future. We believe that the omission of making some provision for consultation is a backward step. In point of fact, I think the old Northwest Territory prior to 1905 had more, if you like, responsible government than we have at the present time, and that was almost 100 years ago.

**Senator Grosart:** Would you suggest that the new constitution, or an amendment to the existing constitution, such as it is, should contain a guarantee of no change in the boundaries of the Northwest Territories, internal or external, without the express consent of the people in those areas?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman. Yes, I would, Senator.

**Senator Grosart:** Fine.

*[Traduction]*

**M. McCallum:** Nous n'en avons pas fait une langue officielle, mais étant donné la composition de notre assemblée législative, nous reconnaissons que les délibérations doivent se dérouler en deux langues.

**M. Lee:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Lee. Le sénateur Grosart a maintenant la parole et ce sera ensuite le tour de McIlraith et de M. Neiman.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président. Le témoin a fait certaines observations au sujet des articles 37 et 38. A quelles modifications des limites géographiques songiez-vous en vous opposant à ce que le gouvernement fédéral ait le droit d'apporter de telles modifications?

**M. McCallum:** Monsieur le président, il ne me paraît pas inutile de mentionner que certaines provinces ont déjà manifesté le désir d'étendre leurs limites septentrionales, c'est-à-dire au Nord du 60<sup>e</sup> parallèle. Ce serait une terrible injustice que de porter ces frontières au nord du 60<sup>e</sup> parallèle sans discuter de cette idée avec la population des Territoires du Nord-Ouest ou sans même tenir compte de ces habitants. Si l'on pense aux richesses que possèdent les Territoires du Nord-Ouest il est facile de concevoir que d'autres provinces jettent un regard envieux vers le Nord, et nous voulons que cette situation change.

Nous avons tenté de nous occuper de la modification de nos frontières territoriales actuelles. Le sénateur se rappellera peut-être qu'en 1962, un bill qui s'était rendu jusqu'en deuxième lecture à la Chambre des communes portait sur la division des Territoires du Nord-Ouest. Récemment, la Chambre fait savoir que si l'on veut traiter de cette question, ce sont les citoyens des Territoires du Nord-Ouest qui devraient décider de l'opportunité de la division, et à notre avis, cela pourrait se faire par voie de référendum lors de notre prochaine élection territoriale.

Ce qui nous préoccupe le plus quant à l'article 37, c'est qu'il ne contient aucune disposition nous permettant de participer aux discussions, que ce soit entre les provinces ou entre les provinces et le gouvernement fédéral. L'article 38 fait état du concept POGG, c'est-à-dire paix, ordre et bon gouvernement pour les Territoires, et donne à l'administration fédérale toute liberté de s'ingérer dans les affaires territoriales. Cela s'est produit dans le passé et se reproduira certainement encore. A notre avis, l'omission d'une disposition quelconque prévoyant la consultation constitue un pas en arrière. En fait, il y a près de cent ans, avant 1905, les Territoires du Nord-Ouest avaient un gouvernement jouissant de plus de responsabilités que le nôtre.

**Le sénateur Grosart:** Soutenez-vous que la nouvelle constitution devrait offrir une garantie d'invariabilité des frontières des Territoires du Nord-Ouest, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, toute modification devant être approuvée par les citoyens de ces régions?

**M. McCallum:** C'est exact, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Grosart:** Bien.



## [Text]

Do you see, generally, an increase or decrease in the existing fundamental rights and freedoms and constitutional guarantees between the existing status and that that would be brought about by the enactment of Bill C-60.

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, if the present Constitutional Amendment Bill is passed without changes in certain provisions I think we would be worse off.

**Senator Grosart:** Both in basic rights and in constitutional status? Perhaps you would separate those two.

**Mr. McCallum:** I would suggest, sir, in both.

**Senator Grosart:** You object to what appears to be the complete exclusion of the persons in the Northwest Territories from the benefits that might accrue to others from the enactment of the Charter of Rights and Freedoms. Are you saying that this bill would exclude them from rights that might be enjoyed by other Canadians? Is that your reading of the bill?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, I believe that the people who live in that part of Canada known as the Northwest Territories are now excluded from the rights and privileges that other Canadians in the provinces south of the sixtieth parallel enjoy.

**Senator Grosart:** You believe they would continue to be excluded from the general provisions guaranteeing certain fundamental rights and freedoms to all persons in Canada, not only all Canadians?

• 1500

**Mr. McCallum:** Yes, I do.

**Senator Grosart:** Would the situation be better or worse in respect to the enjoyment of those rights and freedoms than it is at the present time?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, it is not a very palatable thought to contemplate, whether the present situation is better than the proposed amendment bill, and it is one that I would not like to have in either case.

**Senator Grosart:** It would be pretty . . .

**Mr. McCallum:** It would be a terrible choice for me to make. If I were to have to make that kind of choice I guess I would move from the Northwest Territories—which I and my family do not want to do—to a part of Canada where I could enjoy the benefits that other Canadians have now.

**Senator Grosart:** What specific rights, of fundamental rights and freedoms, would you see denied by the bill, as it stands, and the people in the Northwest Territories?

**Mr. McCallum:** At the present time . . .

**Senator Grosart:** Perhaps I can be more specific, Mr. McCallum, and say that I am referring, of course, to the political and legal rights and freedoms as spelled out in Clause 6, and other fundamental rights and freedoms in Clause 7. Do you see any further limitation on freedom of thought, conscience, religion; opinion and expression; peaceful assembly and association; the press, media; the right of the individual to life, liberty, security of person? Particularly, for example—I think you mention it in your brief—the right of the individual

## [Translation]

Si l'on compare la situation actuelle à celle que créerait l'adoption du Bill C-60, croyez-vous que dans l'ensemble il y aurait augmentation ou diminution des libertés et droits fondamentaux de même que ces garanties constitutionnelles?

**M. McCallum:** Monsieur le président, si le projet de loi est adopté sans modification de certaines dispositions, je crois que nous nous en porterons plus mal.

**Le sénateur Grosart:** Tant pour les droits fondamentaux que pour ce qui est de la situation constitutionnelle? Vous faites peut-être une distinction.

**M. McCallum:** Aux deux niveaux, à mon avis.

**Le sénateur Grosart:** Il semble que les citoyens des Territoires du Nord-Ouest ne pourraient profiter des avantages pouvant découler de l'adoption de la charte des lois et libertés et vous vous y opposez. Soutenez-vous que ce projet de loi les empêcherait de jouir de droits dont pourraient bénéficier d'autres Canadiens? Est-ce là votre interprétation du bill?

**M. McCallum:** Monsieur le président, je pense que les habitants des Territoires du Nord-Ouest sont actuellement privés de droits et privilèges dont bénéficient d'autres Canadiens des provinces situées au sud du 60<sup>e</sup> parallèle.

**Le sénateur Grosart:** Vous croyez qu'ils continueraient de ne pas profiter des dispositions générales garantissant certaines libertés et certains droits fondamentaux non seulement à tous les Canadiens mais à toutes les personnes vivant au Canada.

**M. McCallum:** C'est exact.

**Le sénateur Grosart:** Pour ce qui est de ces droits et libertés, la situation serait-elle meilleure ou pire qu'à l'heure actuelle?

**M. McCallum:** Monsieur le président, s'il nous faut choisir entre la situation actuelle et celle que propose le bill, c'est une triste alternative. Ni l'une ni l'autre de ces situations ne me plaisent.

**Le sénateur Grosart:** Cela serait très . . .

**M. McCallum:** Ce choix me serait très pénible. Si je devais le faire, toutefois, je partirais des Territoires du Nord-Ouest—chose que ni moi ni ma famille ne désirons faire—pour m'établir ailleurs au Canada dans un endroit où je pourrais profiter des avantages dont jouissent maintenant d'autres Canadiens.

**Le sénateur Grosart:** A votre avis, quelles sont les libertés et les droits fondamentaux que ce bill refuse aux citoyens des Territoires du Nord-Ouest?

**M. McCallum:** Actuellement . . .

**Le sénateur Grosart:** Peut-être pourrais-je être plus précis. Je parle des droits et libertés publiques et politiques énoncés à l'article 6 ainsi que des autres libertés et droits fondamentaux figurant à l'article 7. Trouvez-vous que le bill vous limite encore plus quant à la liberté de pensée et de conscience, la liberté religieuse, la liberté d'opinion et la liberté de parole, la liberté d'association et de réunion pacifique, la liberté de la presse et des media, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité physique, le droit—vous y faites allusion dans votre mémoi-



## [Texte]

to the use and enjoyment of property, the right not to be deprived thereof except in accordance with law; and the right of the individual to equality before the law.

**Mr. McCallum:** The comment we make regarding one particular area, that is, their legal right to own property, is that in most parts of the Northwest Territories that is utterly meaningless. To all intents and purposes, unless it has been turned over and put into a municipality, one of the present municipalities of the Northwest Territories—to the Territorial Government and thence to a municipality—one cannot own land in the Northwest Territories. The residency and property rights, then, in relation to these are to a great extent meaningless for the residents of the Northwest Territories.

Basically, the free and democratic elections, in our mind, have little meaning unless we have responsible government, unless the government of the Northwest Territories is run by democratically elected people who then are responsible to the electorate for their decisions in the functions of government. At the present time that is not so. At the present time the Commissioner can refuse legislation or anything else that he may want to, either on his own volition or on instructions from the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

**Senator Grosart:** Final question, Mr. Chairman. On page 2 of your addendum, Mr. McCallum, you say that Clause 26, dealing with native rights:

Makes many of the guarantees of the Charter of Rights and Freedoms ineffectual in the North.

How does it come about in respect to native rights that that particular clause does that?

**Mr. McCallum:** The native peoples, that is, the Indian and Inuit people in the Northwest Territories, are the responsibility of the federal Department of Indian Affairs and Northern Development, and unless the Northwest Territories is to be considered a larger reserve, and people are moving away from it, I would suggest to you that our comment is valid.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman.

• 1505

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Grosart.

I now have Senator McIlraith, followed by Mr. Gauthier, Roberval, Senator Neiman, and Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier.

I think we shall have to close the list at that—unless there is someone who just cannot wait—because we will have to proceed to our next witness by that time.

Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I shall seek to be brief. I wanted to ask the witness if he would clarify with me the middle part of page 5 of his submission—and I will quote part of it.

... we do not accept the concept of a House of Federation selected on the basis of party politics. In the Northwest Territories we see party politics as a divisive factor and we do not believe that it has necessarily any relationship to

## [Traduction]

re—de posséder des biens et de n'en être privé que conformément à la loi, de même que le droit à l'égalité devant la loi?

**M. McCallum:** Si nous parlons du droit de posséder des terres, c'est parce que, dans la plupart des régions des Territoires du Nord-Ouest, ce droit ne signifie absolument rien. A toute fin utile, à moins qu'une terre ait été octroyée au gouvernement territorial et que ce dernier l'ait accordé à l'une des municipalités des Territoires, il est impossible d'être propriétaire terrien dans les Territoires du Nord-Ouest. Compte tenu de ces faits, le droit de posséder des terres et le droit d'y habiter sont pour une bonne part sans valeur pour les habitants de ces territoires.

Pour nous, les élections démocratiques et libres ont très peu de signification à moins que nous ayons un gouvernement responsable, dirigé par des représentants élus démocratiquement et responsables devant l'électorat des décisions prises dans l'exercice de leurs fonctions. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. S'il le souhaite, le commissaire peut refuser certaines lois ou toute autre mesure, que ce soit de son propre chef ou suivant les ordres du ministre des Affaires indiennes et du Nord.

**Le sénateur Grosart:** Dernière question, monsieur le président. A la page 2 de votre document, vous affirmez que l'article 26 portant sur les droits des autochtones:

rend inefficaces dans le nord un bon nombre des garanties offertes par la charte des droits et libertés.

Comment cet article peut-il avoir un tel effet sur les droits des autochtones?

**M. McCallum:** Les peuples indiens et inuit des Territoires du Nord-Ouest sont placés sous la responsabilité du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord. Or, à moins que les Territoires du Nord-Ouest ne soient considérés comme une grande réserve, ce qui forcerait certaines personnes à les quitter, je soutiens que nos propos sont valables.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur.

Je donne maintenant la parole au sénateur McIlraith, suivi de M. Gauthier, député de Roberval, de M<sup>me</sup> Neiman, sénateur, et de M. Gauthier, député d'Ottawa-Vanier.

A moins que quelqu'un ne puisse absolument pas attendre, la liste se terminera là, car nous devons alors passer à notre prochain témoin.

Monsieur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, je m'efforcerai d'être bref. Je voudrais que le témoin me donne quelques précisions sur quelques lignes de la page 4 et de la page 5 de son document dont je citerai un extrait:

... nous n'acceptons pas le principe d'une Chambre de la Fédération dont les membres seraient choisis selon la politique de parti. Quant à nous, habitants des Territoires du Nord-Ouest, nous estimons que la politique de parti

**[Text]**

the extension of responsible government. The most fundamental question we have, however, is about the purpose of the House of Federation. There seems to be no real change from the purpose of the present Senate.

Then you go on from there.

I wanted to raise just one question with you about your subsequent comment. As I read it it seems to be clear that you regard the identification in a party way by members of the Upper House as a divisive factor. I think that is clear from your presentation.

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, if I may just clarify, we see party politics in the Northwest Territories, party politics along present lines, as being a divisive factor—just in the Territories.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. McCallum:** We do not consider party politics in terms of other jurisdictions of Canada as being so much a divisive factor, but we certainly do within the Northwest Territories. We do not have party politics, other than in federal elections.

**Senator McIlraith:** Where you were making that point in your brief you used this sentence—and I will quote part of it:

... we do not accept the concept of a House of Federation ... on the basis of party politics.

And what I wanted to point out to you was that whereas in the Senate there tends to be much less party politics—very much less—than in the House of Commons, I take it that you would prefer there be a minimum of party politics in the Upper House, rather than have it increase?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, that is correct.

**Senator McIlraith:** Yes. Then you go on to say:

There seems to be no real change from the purpose of the present Senate.

You were talking about the purpose of the Senate.

I wanted to point out that there is a very large change. The purpose of the present Senate—the main thing it does—is deal with regional matters through special committees, and so on. As an example I would illustrate the Kent County Agriculture Committee Report in Kent County, New Brunswick, as a recent example of that.

Then another function is the rather detailed examination of the legislation to be sure that it expresses accurately what the legislators were seeking to do in the bill, that is, to look at it in a rather more detailed or refined way. That is evidenced by the many, many amendments in some recent bills. Our purpose is to review “sober second thought” is one of the expressions used—legislation to see that it does not unnecessarily interfere with the rights of groups or regions or individuals in expressing the will of what the government policy as expressed through the House of Commons attempted to do.

**[Translation]**

constitue un facteur de division et nous ne croyons pas qu'elle soit nécessaire à l'instauration d'un gouvernement responsable. La question fondamentale que nous nous posons toutefois, a trait à l'objectif de la Chambre de la Fédération qui semble être le même que celui du Sénat actuel.

Et vous poursuivez.

Je voulais vous poser une question sur les propos qui suivent. Si j'ai bien lu, vous estimez que l'identification des membres de la Chambre Haute à un parti constitue un facteur de division. Cela me semble évident dans votre exposé.

**M. McCallum:** Monsieur le président, permettez-moi de préciser; les citoyens des Territoires du Nord-Ouest considèrent que la politique de parti, dans l'état actuel des choses, constitue un facteur de division, mais uniquement dans les Territoires.

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**M. McCallum:** Nous ne croyons pas que la politique de parti constitue ailleurs un facteur de division, mais c'est vraiment le cas dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous ne connaissons pas la politique de parti, sinon dans les élections fédérales.

**Le sénateur McIlraith:** En parlant de cette question dans votre mémoire, vous avez utilisé cette phrase que je cite partiellement:

... nous n'acceptons pas le principe d'une Chambre de la Fédération ... selon la politique de parti.

Si la politique de parti semble jouer un rôle beaucoup moins important au Sénat qu'à la Chambre des communes, vous préféreriez néanmoins qu'il y ait un minimum de politique de parti à la Chambre haute, plutôt que de voir cet élément s'accroître?

**M. McCallum:** C'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Vous poursuivez en disant:

... l'objectif de la Chambre de la Fédération ... semble être le même que celui du Sénat actuel.

Vous parlez de la raison d'être du Sénat.

Je voulais souligner une très importante modification. Le but du Sénat actuel, son rôle principal, est de s'occuper de questions régionales grâce notamment à des comités spéciaux. Je cite comme exemple récent le cas du rapport du Comité sur l'agriculture dans le comté de Kent au Nouveau-Brunswick.

Un autre rôle du Sénat est l'examen détaillé des lois afin de veiller à ce que ces textes représentent bien l'intention des législateurs; c'est dire que nous les examinons avec plus de soin. Les nombreux amendements apportés à certains bills récents en sont la preuve. Notre but est de ré-étudier les lois; nous parlons d'une «sage réflexion»—afin de veiller à ce qu'elles ne nuisent pas inutilement aux droits des groupes, des régions ou des particuliers dans l'expression de la volonté du gouvernement par l'intermédiaire de la Chambre des communes.



## [Texte]

Now that function does not seem to be provided for in the new House of Federation, and yet you say there is no change in the purpose of the present Senate. I do not see there is no change; that seems to me an important change.

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, Senator, I acknowledge and appreciate the distinction you have made. In our particular view I suppose what we are saying is that with the proposed constitutional amendment bill we would prefer to have the Senate as it is.

**Senator McIlraith:** That is the thrust of what you are seeking to say?

**Mr. McCallum:** Yes.

• 1510

**Senator McIlraith:** Then if I just may take the last point. You say the Senate is not abolished nor is it given any more power along with the change of name. It is given very much less power. At the present time the law requires that a bill be passed by the two Houses of Parliament before going on to receive the approval of the Crown, and that is taken away completely. There remains only a suspensive veto for a limited number of days on certain bills. The effect of that is to remove the inhibition or restriction on the administration in the legislation it submits to Parliament because of the knowledge that the Senate can refuse or fail to pass a bill, which there is every reason to believe. I should explain that for some years I had to do with the legislative process in a rather detailed way. It inhibits or restricts the power of the executive to some extent. That will be gone altogether under the new bill if it becomes law. Have you anything to say about that?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, Senator, I again would suggest to you that what concerns us most is that the House of the Federation would, of course, be the means by which our representative, hopefully representatives, would be there, selected. We see no difficulty with the Senate as such, as it exists today. We think there should be a check and balance by the Upper House, if you will allow me. We do not like to see the powers of it being eroded.

If there is to be that change, we would not want it to be changed in terms of increasing the political advantage within it, notwithstanding the fact that appointments will be made by provincial assemblies. We see no reason for it. We would suggest that it should remain and that we simply want a better representation or increased representation in it.

I appreciate what you have indicated as to its functions. I do not see that there is anything I would like to add or to say other than to the purpose of the House. If there is to be a change, we are saying that there should be no real change from the present system. We do not like the idea of the purpose of the present House being changed; that is taking away the power it has.

**Senator McIlraith:** Thank you very much. You have clarified what I wanted to ask.

## [Traduction]

Cette fonction ne semble pas prévue dans la nouvelle Chambre de la Fédération, et pourtant vous affirmez qu'il n'y a pas de changement par rapport au rôle actuel du Sénat. J'estime qu'il y a là un changement important.

**M. McCallum:** Monsieur le président, j'admets et je comprends la distinction que vous faites. Nous préférierions que le projet de loi sur la réforme constitutionnelle laisse le Sénat intact.

**Le sénateur McIlraith:** C'est donc le sens de ce que vous voulez dire?

**M. McCallum:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Permettez-moi alors une dernière question. Vous dites que le Sénat n'est pas aboli et que, malgré un changement de nom, on ne lui accorde pas davantage de pouvoirs. Ses pouvoirs sont réduits. Actuellement, la loi exige qu'un projet de loi soit adopté par les deux Chambres du Parlement avant de recevoir la sanction de la Couronne, disposition qui est complètement éliminée. Il ne reste qu'un droit de veto pour une période limitée et sur certains projets de lois seulement. L'effet de cette disposition est d'éliminer les restrictions imposées à l'administration quant aux lois qu'elle présente au Parlement, restrictions découlant du fait que le Sénat peut refuser d'adopter un projet de loi, ce qui est très possible. Je précise que je me suis intéressé de près au processus législatif pendant un certain nombre d'années. Dans une certaine mesure, ce processus limite le pouvoir de l'exécutif. Si le projet de loi est adopté, cette disposition disparaîtra entièrement. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. McCallum:** Monsieur le président, monsieur le sénateur, je répète que ce qui me préoccupe c'est évidemment la façon dont nos représentants à la Chambre de la Fédération seraient choisis. Le Sénat dans sa forme actuelle, ne nous pose aucun problème. Nous croyons qu'un système de freins et contrepoids devrait être maintenu à la Chambre Haute. Nous ne voulons pas que ses pouvoirs soient minés.

Si un tel changement doit avoir lieu, nous ne voulons pas qu'il y ait modification de l'équilibre des forces politiques, nonobstant le fait que les nominations seraient faites par les assemblées provinciales. Il n'y a aucune raison à cela. A notre avis, la situation devrait demeurer la même et nous voulons simplement une meilleure représentation au sein de cette institution.

Je comprends vos explications sur les fonctions du Sénat. Je ne désire rien ajouter à ce que j'ai dit à propos de la raison d'être de la Chambre. Nous affirmons qu'on ne devrait rien changer d'important au système actuel. Nous ne voulons pas de changement dans les fonctions présentes de la Chambre, changements entraînés par une démission de ses pouvoirs.

**Le sénateur McIlraith:** Merci beaucoup. Vous avez apporté les précisions que j'attendais.



## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator McIlraith. Monsieur Gauthier, Roberval.

**M. Gauthier (Roberval):** Monsieur le président, je voudrais poser une couple de questions à M. McCallum.

Monsieur se présente comme étant le représentant de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Ensuite, lorsqu'il définit sa position, on se rend compte que cette assemblée n'aurait aucun pouvoir. Je veux demander au représentant si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, c'est ce qu'on appelle couramment, nous autres, le Conseil des Territoires du Nord-Ouest? Ce qu'il appelle l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, est-ce la même chose?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, in the minds of those members who are now within the Territorial Council, we are indeed the legislative assembly.

**M. Gauthier (Roberval):** Mais vous êtes une Assemblée législative, comme vous l'avez dit, non responsable et vous demandez d'avoir les responsabilités d'une province, de devenir une province. Vous êtes une assemblée consultative.

• 1515

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, the legislative assembly of the Northwest Territories does have certain particular responsibilities under the NWT Act. It does not have full responsible government but we do have some responsibilities. It, in many instances, has been referred to as having the functions of a town council but I do not think that is derogatory in any way because at certain times a small town council is a very responsible body. What we are attempting to get is full responsible government in the truest sense of that particular term. We have some form of responsible government. In other words, we do not have responsibilities corresponding to the provinces as were worked out at confederation.

**M. Gauthier (Roberval):** Vous avez des responsabilités, par exemple, en ce qui concerne les droits territoriaux, l'éducation, les ressources naturelles et l'environnement. Pouvez-vous déterminer vos responsabilités dans ces secteurs-là, indépendamment du gouvernement fédéral?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, we have responsibility for education in the Northwest Territories. We have responsibility for what we terms "local government" which may in the provinces be called "municipal affairs". We have responsibility for the functions of social services. We hope very soon to have responsibility for health in total as well. We have responsibility to a degree for economic development in the Northwest Territories. We do not have responsibility for resources, environment, justice and some of the other things that you suggested.

**M. Gauthier (Roberval):** Pouvez-vous aller jusqu'à imposer une taxe pour les frais d'administration?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, yes, we have the power to levy taxes.

## [Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur McIlraith.

**Mr. Gauthier (Roberval):** Mr. Chairman, I would like to put a few questions to Mr. McCallum.

This gentleman introduced himself as being the representative of the Legislative Assembly of the Northwest Territories. Then, as he defines his own position, we realize that this assembly has absolutely no powers. I would like to ask the representative if the Government of the Northwest Territories is what we commonly call the Council of the Northwest Territories? What he calls the Legislative Assembly of the Northwest Territories, is it the same thing?

**M. McCallum:** Monsieur le président, dans l'esprit des personnes qui siègent maintenant au Conseil territorial, nous sommes de fait une assemblée législative.

**Mr. Gauthier (Roberval):** But as you said, you are a non responsible legislative assembly, and you want to have the responsibilities of a province, you want to become a province. You are a consultative assembly.

**M. McCallum:** Monsieur le président, l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest se voit confier certaines responsabilités en vertu de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement n'est pas entièrement responsable, mais il a certaines attributions. A plusieurs reprises, on a comparé ses fonctions à celles d'un conseil municipal; je ne crois pas qu'il souffre de la comparaison puisqu'un petit conseil municipal peut être à certains moments un organisme parfaitement responsable. Nous tentons évidemment d'obtenir un gouvernement entièrement responsable dans le vrai sens du mot. Pour l'instant, notre gouvernement est responsable à certains égards, mais pas entièrement. Nous n'avons pas, par exemple, les mêmes responsabilités que les provinces, telles qu'elles ont été établies dans la Confédération.

**Mr. Gauthier (Roberval):** So you have some responsibilities in matters such as territorial rights, education, natural resources and environment. Can you delineate them exactly, independently from the federal government?

**M. McCallum:** Monsieur le président, nous sommes responsables en matière d'éducation dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous sommes chargés d'assurer ce que nous appelons «le gouvernement local», l'équivalent des «affaires municipales» dans les provinces. Nous sommes chargés d'assurer les services sociaux. Nous espérons bientôt être chargés également de tout le domaine de la santé. Dans une certaine mesure, nous sommes responsables du développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous ne sommes pas en droit de nous occuper des ressources, de l'environnement, de la justice ainsi que d'autres domaines que vous avez mentionnés.

**Mr. Gauthier (Roberval):** Can you go so far as to levy a tax to cover administration costs?

**M. McCallum:** Nous avons en effet le pouvoir d'imposer des taxes.

[Texte]

**M. Gauthier (Roberval):** Puis, quand vous dites: Nous aimons appartenir à la Confédération, actuellement, selon vous, appartenez-vous au Canada qui est une confédération?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, we believe we are part of Canada but we are not partners in confederation, and we make that distinction. We are part of Canada because within one section of the BNA Act there was an addendum to include the Territories, but we do not believe we are partners in any confederation. We are part of the country, the land mass.

**M. Gauthier (Roberval):** Vous considérez-vous comme une créature du gouvernement fédéral?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, I guess we are creatures of the federal government by and large. The federal government has greater responsibility for governing the territories than the government of the Northwest Territories has.

**M. Gauthier (Roberval):** Lorsque vous dites: Eh bien, j'ai toujours pensé que le fédéral était la création des provinces, ceci veut dire que vous préféreriez, comme les autres provinces, vous joindre à elles, pour essayer, dans une réunion interprovinciale, de donner des directives au gouvernement fédéral au sujet des secteurs que vous voudriez voir administrer par le gouvernement fédéral?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, I made that comment and I looked across the table at Senator Forsey, and he will excuse me for that—maybe he will not—because I know so well of his competence in this. Maybe I did not learn my history lessons that well, but I always thought, confederation and the country Canada came as a result of a group of provinces wanting to get together. They were trying to meet in that part of the country that some of us call Charlottetown. Some of them were not very well received at that time; I think they left them out in the harbour somewhere; nevertheless, I always thought that Canada, the country, came about because four of the then—provinces or areas of Canada, Upper and Lower Canada, New Brunswick and Nova Scotia wanted to come together. It may have been because certain other people wanted them to, and I always felt that the country came as a result of those. Maybe that is the wrong interpretation. However, you are absolutely correct, as other provinces, as other areas of jurisdiction of Canada were allowed to come into confederation, we would like to as well and not be treated as a colonial part of a government to be run by a Separate federal government department.

• 1520

**M. Gauthier (Roberval):** Monsieur McCallum, pour terminer j'aimerais souligner que je ne voulais pas vous excuser du tout quand vous dites: J'ai toujours pensé que le fédéral était une création des provinces, parce que cela nous a également été enseigné dès notre bas âge, mais en vieillissant on se rend compte qu'en principe c'était cela, mais en fait, ce ne l'est pas. Vous serez peut-être surpris de constater au cours de vos rencontres avec les provinces et de vos contacts avec le fédéral que bien des choses ont changé quant à l'esprit de contrôle et de suprématie établi ici au fédéral. Merci.

[Traduction]

**Mr. Gauthier (Roberval):** You wish you could join Confederation. Do you not think you are already part of Canada and Confederation?

**M. McCallum:** Monsieur le président, nous faisons partie du Canada, mais nous ne sommes pas des membres associés de la Confédération. Nous faisons la distinction. Nous faisons partie du Canada à cause d'un addenda à un article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui mentionne les Territoires, mais nous ne croyons pas être associés à quelque confédération que ce soit. Nous faisons partie du pays tout simplement.

**Mr. Gauthier (Roberval):** Do you consider yourself the creature of the federal government?

**M. McCallum:** Je suppose que nous sommes la créature du gouvernement fédéral. Ce dernier en fait à un plus grand rôle à jouer dans l'administration des Territoires que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest lui-même.

**Mr. Gauthier (Roberval):** You say that you always thought of the federal government as a creation of the provinces, which means that like all the other provinces you would try, for example, at a meeting of the provinces, to dictate to the federal government the way it should administer certain fields?

**M. McCallum:** Je l'ai dit, en effet, en regardant le sénateur Forsey, de l'autre côté de la table. J'espère qu'il m'en excusera. Je sais à quel point il est versé en la matière. J'ai peut-être mal appris mes leçons d'histoire, mais j'ai toujours pensé que la Confédération et le Canada étaient le résultat de la volonté de regroupement d'un certain nombre de provinces. Les provinces se sont réunies à un endroit que nous appelons Charlottetown. Certaines n'ont pas été très bien reçues à l'époque. Leurs représentants sont restés dans le port. J'ai toujours pensé que le Canada était né de la volonté de regroupement de quatre provinces ou régions de l'époque, le Haut et le Bas-Canada, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Il se peut qu'il y ait eu des gens qui les y aient poussés, mais j'ai toujours cru que le pays était né de cette volonté commune. J'ai peut-être mal compris. Il reste que nous voulons, comme vous le dites, au même titre que les autres provinces et les autres régions qui se sont jointes au Canada et à la confédération, être des associés et ne pas être traités comme une colonie administrée par un ministère du gouvernement fédéral.

**Mr. Gauthier (Roberval):** In closing, Mr. McCallum, I would like to state to you that you should not make excuses for saying you have always thought that the federal government was the creation of the provinces. This is what we have also learned when we were young, but as we have grown older we have realized that it may have been so in principle, but that it is not so in fact. Maybe you will be surprised to see, in meetings with the provinces and the federal government, that many things have changed and that the spirit of dominance on the part of the federal government is not what it used to be.



[Text]

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, if I may, I guess having had the experience of living in a number of provinces in the country, I am not really sure whether we should take provincial status under the present situation or whether we should enjoy something different.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Neiman is next.

**Senator Neiman:** I wonder whether Mr. McCallum would tell us whether the Northwest Territories has formulated a planned timetable whereby it feels that it would be feasible for it to be recognized and given full provincial status in confederation, and whether you have presented such a plan to the federal government or suggested it to other provinces.

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, Senator, we have not specifically laid down a timetable, we have asked for the gradual turnover of provincial-like responsibilities to us from the federal government. We have made that kind of a statement and set up a priority list, and that was presented to the then Minister of Indian and Northern Affairs, Mr. Allmand, a year ago in a paper that we entitled *Our Priorities for the North*. At that time because of various circumstances, both economic and social, we had asked to set up an inquiry that would allow us to pursue these kinds of goals and ideals with the people of the Northwest Territories. The then Minister indicated that it would be preferable if the government were to set up an inquiry, to have someone go around the Northwest Territories, to listen to what people wanted to have, to seek consensus on different changes and the phasing in of more and more responsible government, and hence came an appointment with Mr. Drury, but we have not indicated a specific timetable to indicate that by 1990 we should have attained provincial status. No, we have not done that as yet. We have simply indicated to the federal government that there should be a gradual turnover of the provincial-like responsibilities to the territorial government from the federal government.

**Senator Neiman:** So, in effect, you are saying that you recognize the fact that you are not really ready at this moment nor will you be by next year for full provincial status.

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, I think that is quite correct. I do not think one can say that yesterday I was not ready, tomorrow I may be ready. We would like to see it evolve to that particular status. What we really want to know is if the federal government and/or the other 10 provinces are going to allow us into confederation and allow us to take on the responsibilities for these because we have not had any transfer of responsibility of federal departments since 1967 or 1969.

• 1525

**Senator Neiman:** But in so far as this bill or some version of it is concerned, would you agree that in formulating a constitution at the moment, if we were to pass a bill such as this, the government would have to make a distinction between prov-

[Translation]

**M. McCallum:** Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais dire qu'ayant eu l'avantage de vivre dans plusieurs provinces, je ne sais plus maintenant si nous devons demander le statut de province dans la conjoncture actuelle ou s'il vaut mieux demander quelque chose d'autre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Neiman est le suivant.

**Le sénateur Neiman:** M. McCallum est-il en mesure d'indiquer si les Territoires du Nord-Ouest ont établi un calendrier à l'échéance duquel ils estiment être en mesure de se voir accorder le statut complet de province à l'intérieur de la Confédération et s'ils ont présenté leur projet au gouvernement fédéral ou aux autres provinces?

**M. McCallum:** Monsieur le président, monsieur le sénateur, nous n'avons pas établi de calendrier précis, mais nous avons demandé au gouvernement fédéral de nous céder peu à peu les responsabilités qui appartiennent aux provinces. Nous avons fait une demande et avons établi une liste de priorités que nous avons présentée au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, M. Allmand. C'était il y a un an. Le document était intitulé: «Nos priorités dans le Nord». A ce moment-là, à cause de circonstances particulières, tant économiques que sociales, nous avons demandé la création d'une enquête en vue de nous permettre d'en arriver à ces objectifs et à ces idéaux pour la population des Territoires du Nord-Ouest. Le ministre a indiqué à l'époque que, si le gouvernement devait effectuer une enquête il vaudrait mieux que quelqu'un aille visiter les Territoires du Nord-Ouest pour obtenir les vues de la population, pour en arriver à un consensus sur les changements à apporter et l'avènement d'un authentique gouvernement responsable. C'est alors qu'il y a eu la nomination de M. Drury. Il reste que nous n'avons pas établi de calendrier indiquant qu'en 1990, par exemple, nous devons être en mesure d'obtenir le statut de province. Nous n'en sommes pas encore là. Nous avons simplement fait savoir au gouvernement fédéral que nous voulons que le gouvernement des Territoires obtienne graduellement les responsabilités qui relèvent normalement des provinces.

**Le sénateur Neiman:** Vous reconnaissez donc que vous n'êtes pas encore prêts cette année ou l'année prochaine, à recevoir le statut de province.

**M. McCallum:** Exactement, monsieur le président. On ne peut pas dire: hier je n'étais pas prêt, mais aujourd'hui je le suis. Nous voudrions voir une évolution naturelle vers ce statut. Ce que nous voulons savoir, cependant, c'est si le gouvernement fédéral et les dix autres provinces sont prêts à nous accueillir au sein de la Confédération et nous permettre d'assumer ces responsabilités. Nous n'avons pas reçu d'autres fonctions des ministères du gouvernement fédéral depuis 1967 ou 1969.

**Le sénateur Neiman:** En ce qui concerne ce projet de loi ou une version quelconque de ce projet de loi, en ce qui concerne l'élaboration d'une constitution, si elle devait se faire, vous convenez que le gouvernement doit faire la distinction entre les



## [Texte]

inces and those areas that are still regarded as territories, for want of a better name or a different name?

I am not really speaking to the merits of this particular provision, but I am simply saying there would have to be some sort of a distinction made between areas in Canada which are regarded as provinces and those that are regarded as something else and we now call territories.

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, I recognize that because of what we are, we cannot hope to have at the present time, a similar status or similar treatment as such.

What we are concerned about is that there will be something down the road some indication that we could eventually get to it. I guess our main concern is that nobody has ever told us how we get there and we have been running around in a maze in an attempt to find out what is going on. I think the Senator is correct in suggesting that we are not ready, indeed, but when is one ready to do it? I guess that is the question that we have. Who determines that?

**Senator Neiman:** I would just refer to Clause 26 which Mr. Lee asked you about. The text of your comments says that references to native rights under Clause 26 are so broad that they make many of the guarantees of the Charter virtually ineffectual in the North. Is it your opinion that the guarantees such as they are worded there regarding native rights would suffice for natives in other parts of Canada or do you feel that particular provision is not sufficiently explicit with regard to the protection of the rights of natives?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, I would not comment on how applicable they would be to peoples outside the territories. We believe, because of the set of circumstances now in effect in the North because of the status of the Inuit Indians within the North, what status they do enjoy at the present time, it has no real effect on...

**Senator Neiman:** It would neither help nor hinder them in any way.

**Mr. McCallum:** Yes.

**Senator Neiman:** I have another question, Mr. McCallum. On page 6, issue 3, the extent of the authority of the Northwest Territories, it is really the last comment on that page, I whether you would explain the sentence:

The Canadian Labour Code and the attendant Supreme Court decisions, for example, have almost reduced our control over employment to zero.

What do you mean by that?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, in the Northwest Territories we have certain legislation dealing with labour practices, labour code, conditions affecting workers in the Northwest Territories. A Supreme Court decision, I think, of last year indicated that, for example, what has happened—we have set this machinery in motion on the expectation, and I do not want to get into a long harangue on that, of the Mackenzie Valley Pipeline to ensure that people of the Northwest Territories who would be hired or employed either in the construction or the operation of that line would be given preferential treat-

## [Traduction]

provinces et les régions que l'on appelle des territoires, faute de mieux?

Je ne parle pas ici du bien-fondé des présentes dispositions. Je dis simplement qu'il doit y avoir une distinction quelconque entre les régions du Canada qui sont considérées comme des provinces et les régions du Canada qui sont considérées comme des territoires.

**M. McCallum:** J'en conviens. Notre situation est telle que nous ne pouvons pas espérer actuellement avoir le même statut ou le même traitement que les provinces.

Nous souhaitons vivement cependant que l'on nous indique qu'un jour la chose sera réalisable. Jusqu'à présent personne ne nous a encore dit comment nous allons en arriver là. Nous nous sommes retrouvés dans une sorte de labyrinthe sans savoir où nous allons. Le sénateur a parfaitement raison d'indiquer que nous ne sommes pas encore prêts, mais il reste à savoir quand nous le serons. C'est la question que nous posons. Qui en décidera?

**Le sénateur Neiman:** Je vous renvoie à l'article 26 dont vous a déjà parlé M. Lee. Vous avez dit dans votre déclaration que les mentions des droits des autochtones à l'article 26 sont tellement générales qu'elles rendent pratiquement inopérantes dans le nord plusieurs des garanties accordées dans la Charte. Croyez-vous que les garanties touchant les droits des autochtones, de la façon dont elles sont rédigées actuellement, sont suffisantes dans les autres régions du Canada ou que ces dispositions sont tout simplement trop vagues en ce qui concerne les droits des autochtones de façon générale?

**M. McCallum:** Monsieur le président, je ne sais pas dans quelle mesure elles pourraient s'appliquer en dehors des territoires. Nous croyons simplement, vu les circonstances qui existent actuellement dans le Nord, vu le statut des Inuit dans le Nord, vu les droits dont ils jouissent actuellement, que ces dispositions n'auraient pas vraiment d'effet...

**Le sénateur Neiman:** Elles ne seraient ni une aide, ni un inconvénient.

**M. McCallum:** En effet.

**Le sénateur Neiman:** J'ai une autre question à vous poser, monsieur McCallum. A la page 6 de votre déclaration, au paragraphe 3, sous la rubrique «Pouvoirs des Territoires du Nord-Ouest», vous faites cette affirmation que je voudrais vous voir préciser:

Le Code canadien du travail et les décisions concomitantes de la Cour suprême, par exemple, ont presque entièrement érodé notre contrôle sur l'emploi.

Que voulez-vous dire au juste?

**M. McCallum:** Monsieur le président, dans les Territoires du Nord-Ouest, nous avons certaines lois qui portent sur les pratiques d'emploi, le Code du travail, et les conditions de travail dans les territoires. Or, l'année dernière, il y a eu une décision de la Cour suprême, entre autres... Nous avons adopté ces lois en prévision—je ne veux pas m'étendre sur le sujet—du pipe-line de la Vallée du Mackenzie, afin de nous assurer que les habitants des Territoires du Nord-Ouest reçoivent un traitement préférentiel pour les emplois dans la construction ou l'exploitation du pipe-line. Or, cette décision de

*[Text]*

ment. By a court decision of last year, whatever legislation we attempted to bring forth would have been rendered useless by the Canadian Labour Code, and the court decision affected that. For example, in the case of the city of Yellowknife, the employees of the city of Yellowknife come under the Canadian Labour Code rather than under any kind of territorial legislation.

• 1530

**Senator Neiman:** By virtue of what?

**Mr. McCallum:** A particular court decision. I forget the date, but I would think it was last June or July; about a year ago. Employees of a municipality in the Northwest Territories would be under federal jurisdiction in terms of their conditions. They are now members of a labour organization affiliated out of the Territories, and no jurisdiction or legislation that we would have would have any effect on their employment or terms and conditions of employment.

**Senator Neiman:** Are you saying that the effect of the judgment was that any resident of the Northwest Territories, whether directly employed by the federal government or not, is governed in terms of . . . ? I beg your pardon?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Just under the jurisdiction of the Federal Labour Code.

**Senator Neiman:** But that is only the jurisdiction, the administration of employment practice. Is it relative only to employment practice or employment standards?

**Mr. McCallum:** Primarily employment practice.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Neiman.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Monsieur le président, les questions ont presque toutes été répondues. Il est 15 h 30.

J'ai nettement l'impression que le témoin nous a laissés entendre qu'il n'était pas content de son statut de "colonisé". Je ne suis pas content de certaines de ses réponses mais je vais renoncer à mon temps de parole, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Gauthier. If it is a single question, Senator, I think we could take it.

**Senator van Roggen:** It is a little longer and I can maybe leave it for the gentleman from the Yukon. However, may I ask one thing for the record. You are here speaking on behalf of all the elected members of the Yukon Territorial Council?

**Mr. McCallum:** Mr. Chairman, no. I am here speaking on behalf of the constitutional development committee of the Legislature of the Northwest Territories only. That committee is made up of a majority of members of our assembly.

**Senator van Roggen:** But you are here in more than your personal capacity.

**Mr. McCallum:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I ask how many members there are on that committee?

*[Translation]*

l'année dernière, de même que le Code canadien de travail, auraient rendu nulle toute mesure que nous aurions essayé d'introduire. Les employés de la ville de Yellowknife, par exemple, relèvent du Code canadien du travail plutôt que des lois du territoire.

**Le sénateur Neiman:** En vertu de quoi?

**M. McCallum:** D'une décision du tribunal. Je ne me souviens plus de la date exacte. Je pense que c'était en juin ou juillet de l'année dernière. Elle décrétait que les employés de la municipalité des Territoires du Nord-Ouest relevaient du gouvernement fédéral pour ce qui était de leurs conditions de travail. Ils sont maintenant affiliés à un syndicat établi en dehors des territoires et aucune de nos lois ne peut s'appliquer à eux pour ce qui est de leur emploi ou de leurs conditions d'emploi.

**Le sénateur Neiman:** Vous dites que cette décision fait que tout habitant des Territoires du Nord-Ouest, qu'il soit directement à l'emploi du gouvernement fédéral ou non, est régi . . . Je vous demande pardon?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Seulement les employés qui relèvent du Code canadien du travail.

**Le sénateur Neiman:** Mais ce sont les seules dispositions qui s'appliquent en matière de pratiques d'emploi. Il s'agit bien seulement des pratiques et des normes d'emploi?

**M. McCallum:** Surtout des pratiques d'emploi.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Neiman. Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mr. Chairman, almost all my questions have been answered. And it is 3.30.

I get the distinct impression that the witness wanted us to know that he is not satisfied with his "colonized" status. I am not entirely satisfied with some of his answers but I will leave it at that and give up my time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Gauthier. Si vous n'avez qu'une seule question, vous pouvez y aller, sénateur.

**Le sénateur van Roggen:** Elle est assez longue. Je vais la poser au représentant du Yukon. Il y a cependant une chose que je voudrais savoir. Vous êtes bien ici au nom de tous les représentants élus du Conseil des Territoires du Yukon?

**M. McCallum:** Non, monsieur le président. Je suis ici au nom du comité de l'élaboration de la constitution de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Ce comité se compose de plus de la moitié des membres de l'Assemblée législative.

**Le sénateur van Roggen:** Mais vous représentez ici plus que votre propre personne.

**M. McCallum:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Puis-je savoir combien il y a de membres au sein de ce comité?



## [Texte]

**Mr. McCallum:** Nine members of our 15-member house are on that committee.

**Mr. Hnatyshyn:** Was it unanimous?

**Mr. McCallum:** Yes.

**Mr. Hnatyshyn:** The numbers game there, you see.

**Senator van Roggen:** I have one matter a little longer. If you would put me on the list for the next witness, I will try to deal with it with him instead of with this witness. I realize our time is short.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right; we will do that.

Ladies and gentlemen, I think we have had a good session with Mr. McCallum and we are grateful to him for coming. He has had much further to travel than most of the other witnesses that we have had or will have before us. We are grateful to him for taking the trouble, and I can assure him that we do not regard him as an addendum but as an important part of our work.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, sir.

**Mr. McCallum:** If I may, Mr. Chairman, I would like to thank you as Co-Chairman and members of the Committee for this privilege to come here. I would just hope it would not end there. Thank you very much. I appreciate it very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will have a brief recess while we are changing witnesses.

—A short recess.

• 1540

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will continue with the meeting, after our brief recess. We are now pleased to have with us representatives of the Yukon Government: Mr. Lengerke, Chairman of the Standing Committee on Constitutional Development of the Legislative Assembly of the Yukon, who is accompanied by Dr. David Elliot, from Carleton University, who also represents the Yukon Government. Are you going to speak first, Mr. Lengerke?

**Mr. Walt Lengerke (Chairman, Standing Committee on Constitutional Development, Legislative Assembly, Government of the Yukon Territories):** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Walt Lengerke.

**Mr. Lengerke:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It will probably be useful if you read your brief. It is short, and members have not had a chance to read it.

**Mr. Lengerke:** Thank you, Mr. Chairman. Before presenting my brief, I would like also to table a fairly large document, *Some Constitutional Aspects of the Government of the Yukon Territories*, which was prepared by Dr. David Elliot on behalf

## [Traduction]

**M. McCallum:** Il compte neuf des 15 membres de l'Assemblée.

**M. Hnatyshyn:** Son opinion est unanime?

**M. McCallum:** Oui.

**M. Hnatyshyn:** Les chiffres sont importants.

**Le sénateur van Roggen:** J'ai une question qui risque de prendre un peu de temps. Si vous voulez bien m'inscrire sur votre liste, monsieur le président, pour le prochain témoin, je vais essayer d'y revenir avec lui. Je sais que le temps presse.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien.

Mesdames et messieurs, nous avons eu une intéressante discussion avec M. McCallum. Nous le remercions d'être venu nous rencontrer ce matin. Il a dû parcourir une plus grande distance que la plupart des témoins que nous avons déjà entendus ou que nous entendrons. Nous lui sommes reconnaissants d'avoir pris le temps nécessaire et nous tenons à l'assurer que nous ne considérons pas son témoignage comme un addenda mais comme un élément important de nos délibérations.

**Des voix:** Bravo!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur.

**M. McCallum:** Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais vous remercier, en votre qualité de coprésident, et remercier les membres du comité du privilège qui m'a été accordé. J'espère seulement que tout ceci aura une suite. Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous faisons une courte pause pour nous préparer à entendre le témoin suivant.

—Courte pause.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous reprenons la réunion après cette brève interruption. Nous souhaitons la bienvenue aux représentants du gouvernement du Yukon, notamment M. Lengerke, président du Comité permanent sur le développement constitutionnel de l'assemblée législative du Yukon ainsi que M. David Elliot de l'université Carleton, qui lui aussi représente le gouvernement du Yukon. C'est vous qui allez commencer, monsieur Lengerke?

**M. Walt Lengerke (président du Comité permanent sur le développement constitutionnel de l'assemblée législative du Yukon):** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La parole est à vous.

**M. Lengerke:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Comme votre mémoire n'est pas très long, je vous demanderais de bien vouloir nous en faire lecture.

**M. Lengerke:** Merci, monsieur le président. Mais, si vous le permettez, je voudrais tout d'abord déposer un document plutôt volumineux intitulé *Aspects constitutionnels du gouvernement des Territoires du Yukon*, document rédigé par M.



## [Text]

of the Land Claims Secretariat, Government of the Yukon. We will table that for future reference.

• 1545

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will not print this as an appendix. If we did we would never get today's issue out.

**Mr. Lengerke:** I do not intend that, Mr. Chairman. Thank you very kindly.

Mr. Chairman and members of the Joint Committee, I appreciate the opportunity to appear before you this afternoon. I am a member of the Yukon Legislative Assembly and I am also the Chairman of the Assembly's Standing Committee on constitutional development for the Yukon.

I am sure many of you have received copies of the reports of our committee and are aware of our struggles to gain provincial status for the Yukon. I do not plan to cover that ground again today, other than to make it clear that it is the unhesitating intention of the people of Yukon and their elected representatives to gain provincial status.

I understand that you had some difficulty deciding on the merits of hearing the views of the Yukon and NWT, and on reading the unedited transcripts of the proceedings of this Committee it appears that some of your members thought the concerns of the Territories rather trivial and not important enough for you to hear. I would just like to stress that no matter what you may want to think, Yukon's concerns are very real and meaningful. We are a key in Canada's future; we are a key in its Constitution and we must play our role to the fullest.

We have often thought that when changes are made to Canada's Constitution the Yukon would play a major role, perhaps as a model toward more effective government, better federal-provincial relationships and realistic responsibility to and from the federal government.

The process leading to the ultimate goal of provincehood is obviously one of an evolutionary nature. Today I would like to draw to your attention a vital step in that process, the establishing of a responsible government in Yukon. A document I tabled with you, entitled *Some Constitutional Aspects of the Government of the Yukon Territory*, outlines in some detail our present situation. The paper by Dr. Elliott gives a clear picture of a system of government which may be described as representative, but which in no way fulfils the description "responsible".

The principle of responsible government, which Ronald Cheffins describes as probably the most important one, both at the federal and provincial levels in Canada, provides that no government remains in office without the support of a majority of the elected legislators. In Yukon the equivalent of an executive council is called the executive committee and is made up of four elected members from the Legislative Assembly and two officials appointed by the federal Cabinet. One of these appointed officials, the Commissioner, is the chief executive officer of the Yukon. He is not responsible to the

## [Translation]

David Elliott au nom du secrétariat des revendications territoriales du gouvernement du Yukon. Nous déposons ce document de façon à ce que l'on puisse éventuellement s'y référer.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce document ne sera pas annexé au compte rendu de la présente réunion.

**M. Lengerke:** Je n'y comptais pas, monsieur le président.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, c'est un honneur pour moi de comparaître devant vous cet après-midi. Je fais partie de l'Assemblée législative du Yukon et j'assume la présidence du comité permanent de l'Assemblée sur le développement constitutionnel du Yukon.

Certains d'entre vous ont sans doute reçu une copie des rapports de notre comité et êtes donc au courant de la lutte que nous avons engagée en vue d'obtenir le statut provincial pour le Yukon. J'ajouterai simplement que c'est la volonté unanime de la population et des représentants élus du Yukon d'obtenir le statut provincial pour notre territoire.

Je sais que vous n'étiez pas tous d'accord sur l'opportunité d'entendre le point de vue du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les comptes rendus non révisés de vos délibérations montrant que certains membres du Comité estiment que les préoccupations des Territoires ne méritent pas qu'on y consacre du temps. Quoi que vous en pensiez, les préoccupations des habitants du Yukon n'en sont pas moins importantes. C'est nous qui détenons une des clés de l'avenir du Canada et partant, de sa constitution, et il nous incombe dès lors de jouer notre rôle sur ce plan.

Nous pensons que lorsque les modifications seraient apportées à la constitution canadienne, le Yukon pourrait jouer un rôle majeur en fournissant notamment un modèle de gouvernement efficace, de meilleurs rapports fédéral-provinciaux et d'un partage de responsabilités réalistes entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Ce n'est qu'aux termes d'une lente évolution que nous réaliserons notre objectif essentiel, la reconnaissance du Yukon en tant que province canadienne. Une étape essentielle de cette évolution est la constitution d'un gouvernement responsable pour le Yukon. Le document intitulé *Aspects constitutionnels du gouvernement du Territoire du Yukon*, document que j'ai déposé auprès du président, vous expose la situation actuelle dans ses détails. L'exposé de M. Elliott explique en effet notre système de gouvernement, lequel tout en étant représentatif ne serait être qualifié de «responsable».

Le principe de gouvernement responsable qui, d'après Ronald Cheffins, est le principe fondamental tant au plan fédéral que provincial, signifie qu'un gouvernement ne reste au pouvoir que tant qu'il jouit de la majorité des législateurs élus. Au Yukon, l'équivalent d'un conseil exécutif est connu sous le nom de comité exécutif, constitué de quatre membres élus parmi les membres de l'Assemblée législative et deux officiels nommés par le cabinet fédéral. Le commissaire, un des deux fonctionnaires nommés par le fédéral, est à la tête de l'exécutif du Yukon. Il n'est pas obligé de rendre compte à l'assemblée

**[Texte]**

legislature and is not even obligated to heed the advice of the full executive committee. And as probably many of you have heard, he did refuse assent to a number of our bills.

As many of you are probably aware, as well, last week Dr. Arthur Pearson resigned from his position as Commissioner of Yukon. I can advise, again without hesitation, that the people of Yukon do not wish that position to be filled again unless it is by an individual who is a Yukoner and selected by the people of Yukon.

I wish that Air Canada had sent my luggage along with me today, and I must apologize for that, then I would have shown you the headlines of all the papers we have—big, black, bold letters—and the editorials on just exactly how the people are reacting to the resignation and just hoping that in fact the position is not filled again. I make that emphasis.

Better yet, of course, would be the abolition of the Commissioner's position and the creation of a Lieutenant-Governor position to coincide with the forthcoming Yukon election this fall and the emergence of a government leader. As many of you probably know, too, Yukon will be facing elections this fall and we will be going into party politics in a very meaningful way.

I appeal to you, as people charged to help shape a new Canadian constitution, to aid the people of Yukon in achieving the goal now as, in the words of our Prime Minister, it is a time for action.

Putting this discussion in the context of Bill C-60, Dr. Elliott makes the point that neither the preamble nor the statement of aims of the Canadian Federation make express reference to the fundamental principle, responsible government. Clause 4, outlining the statement of aims, states that one of the aims is to ensure that its society is governed by institutions and laws whose legitimacy is founded upon the will and consent of the people. That clause, although not explicit, might be interpreted to be a reference to responsible government as the history of the Canadian people indicates that institutions founded upon the will and consent of the people must be responsible to those same people.

A very major concern with Bill C-60, as far as we are concerned, is that the proposed bill permits Parliament to alter the territorial limits of a territory at will. This concerns us most seriously, and I believe you heard the same from the NWT. But it does not surprise us since already the Government of Canada, via an agreement-in-principle between the Government of Canada and the Committee for Original People's Entitlement (COPE) has acted in this regard.

• 1550

On July 6, 1978, the Minister of Indian Affairs and Northern Development announced the withdrawal of 15,000 square miles of northern Yukon. The legality of such action is questionable, but of greater importance were the reasons given by the Minister at time—protection for the Porcupine caribou herd, inclusion of the area into six Arctic wilderness areas—part of Canada's park systems. At a later date we were to

**[Traduction]**

législative ni même de tenir compte de l'avis du comité exécutif tout entier. Vous savez sans doute qu'il a d'ailleurs refusé d'accorder la sanction à plusieurs bills.

La semaine dernière, M. Arthur Pearson a démissionné de son poste de commissaire du Yukon. Il ne fait aucun doute que les habitants du Yukon préféreraient que le poste reste vacant plutôt que de le voir occuper par une personne qui ne serait pas du Yukon et qui n'aurait pas été élue par les habitants du pays.

Si mes valises n'avaient pas été égarées par Air Canada, j'aurais pu vous montrer les gros titres de la presse locale ainsi que les articles de fond, ce qui vous aurait permis de vous faire une idée des réactions de la population suite de la démission du commissaire et du futur titulaire du poste. Je tiens à souligner cet aspect du problème.

L'idéal serait, bien entendu, d'abolir le poste de commissaire et de le remplacer par celui de lieutenant-gouverneur en prévision des élections qui auront lieu dans le Yukon en automne et du choix d'un leader du gouvernement. Vous savez sans doute en effet que des élections ont été prévues au Yukon cet automne, différents partis ayant été dûment constitués pour briguer les suffrages populaires.

Puisque vous êtes déjà chargé de l'élaboration d'une nouvelle constitution pour le Canada, je vous engage vivement à aider les habitants du Yukon à réaliser cet objectif, car ainsi que notre premier ministre l'a dit lui-même, c'est maintenant le moment d'agir.

Pour revenir au bill C-60, M. Elliott fait remarquer que pas plus le préambule que les objectifs de la fédération canadienne n'évoquent expressément le principe fondamental de gouvernement responsable. L'article 4 exposant les objectifs de la fédération canadienne, stipule : «De garantir que la société qui le constitue soit régie par des institutions et des lois dont la légitimité émanent de la volonté et du consentement du peuple». Cet article, bien que non explicite, pourrait être interprété comme une allusion à un gouvernement responsable, l'histoire du Canada montrant que les institutions basées sur la volonté et le consentement du peuple doivent rendre des comptes au peuple.

Nous trouvons tout particulièrement préoccupant le fait que le bill C-60 autoriserait le Parlement à modifier les frontières territoriales comme bon lui semble. C'est pour nous une préoccupation majeure de même d'ailleurs que pour les Territoires du Nord-Ouest. Mais cela ne nous surprend guère vu que le gouvernement du Canada, par le canal d'un accord de principe entre le gouvernement et le comité pour les droits des peuples autochtones COPE a déjà agi à cet égard.

Le 6 juillet 1978, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a fait savoir que 15,000 milles carrés ne feraient désormais plus partie du territoire du Yukon. La légalité de pareille mesure est plutôt douteuse, mais les raisons invoquées par le ministre sont plus intéressantes encore, notamment la protection des troupeaux de caribous et l'inclusion de ce site dans le réseau des parcs du Canada. Par la suite,



[Text]

learn that a significant portion of the area was to allow the Inuvialuit exclusive rights to Yukon's north slope with no consultation with Yukon. Unilateral action such as this by the federal government does nothing but foster distrust and suspicion, and is totally contrary to the Yukon Act and the principles by which we try to operate.

Where does this end? The next action may see B.C. Indians claiming Yukon land and so on till the territory is all cut up. For what? We know that provincial jurisdictions would not stand for that type of action, nor would the citizens of Ottawa or the citizens of Toronto if we were to lay claim to portions of their city. The point I wish to make is that there must be consultation, there must be negotiation and agreement between the respective jurisdictions before action such as we have witnessed is taken.

Just briefly, Bill C-60 is not all bad. To tackle constitutional reform is no easy task, and in attempting to give provincial governments and opposition parties a stronger role in Ottawa, to give our Supreme Court new strengths, to give individuals more guarantees requires innovative and constructive thinking but also brings about more criticisms and scrutiny, as I believe all you people well realize.

Probably the most radical proposal is the House of Federation to represent provincial interests. The house would have far more power than the Senate in some respects, and should be more effective not only in decision-making but in how its members are selected at the provincial or local levels—much more answerable to the people, in our estimation. A crucial point, however, is that the provincial legislatures would name half the members of the new house, but this would not be the case for the Territories, an exception unwarranted and totally unacceptable as far as we are concerned.

In any event, it is the opinion of the members of the Yukon Legislative Assembly that the Constitution of Canada should ensure responsible government institutions and that this guarantee should be explicitly made within the terms of the Constitution.

I will conclude this brief talk by describing the simple steps required to establish responsible government in Yukon and by outlining actions taken by the Assembly to promote that end.

The first reform necessary is to make the Executive Committee, or Cabinet, a body totally made up of elected members of the Assembly.

Second, the federal Cabinet should stipulate that Executive Committee advice to the Commissioner—if we are going to have a Commissioner—in matters under the legislative jurisdiction of the Commissioner in Council, should have the same weight and force as Executive Council advice to provincial Lieutenant-Governors.

Third, all departments and agencies of the Yukon government should be headed by elected representatives of the Legislative Assembly. A final step is the linkage of the Executive Committee members with a majority party in the Assembly.

[Translation]

nous avons appris que les Inuvialuits disposeraient de droits exclusifs sur le versant nord du Yukon, sans que les autorités du Yukon aient été consultées au préalable. Des mesures unilatérales comme celles-ci ne font que semer la méfiance et la suspicion et contreviennent aux dispositions de la Loi sur le Yukon et aux principes que nous essayons de mettre en œuvre.

Où cela nous mènera-t-il? Les Indiens de la Colombie-Britannique vont peut-être revendiquer une partie des territoires du Yukon si bien qu'il n'en restera rien. Il est évident que les autorités provinciales n'accepteraient jamais des prétentions de ce genre pas plus que les habitants d'Ottawa ou de Toronto n'accepteraient de céder une partie de leur ville. Il est essentiel d'engager des consultations et des négociations entre les divers niveaux de gouvernement avant d'adopter des mesures de cet ordre.

Je ne condamne pas le bill C-60 dans sa totalité. La réforme constitutionnelle n'est pas une tâche aisée; le gouvernement a fait preuve d'esprit innovateur et constructif et proposant de permettre aux gouvernements provinciaux et aux partis de l'opposition de jouer un rôle plus important à Ottawa, d'étendre les prérogatives de la Cour suprême et de renforcer les libertés individuelles. Mais des mesures de ce genre entraînent et entraîneront nécessairement des critiques comme vous vous en apercevez déjà sans doute.

La Chambre de la Fédération qui sert à représenter les intérêts provinciaux constitue sans aucun doute l'innovation la plus radicale. Cette Chambre aurait des pouvoirs bien plus étendus que le Sénat actuel; les décisions prises par cette Chambre, les modalités de sélection de ses membres aux niveaux provincial et local sont une bonne chose à notre avis. Vous remarquerez néanmoins que les parlements provinciaux nommeraient la moitié des membres de cette Chambre Haute, à l'exception du gouvernement des Territoires, exception à notre avis parfaitement injustifiée et inacceptable.

Les membres de l'Assemblée législative du Yukon estiment que la Constitution du Canada doit prévoir des institutions gouvernementales responsables de façon explicite.

Pour terminer, je vous donnerai un bref aperçu des modalités à mettre en œuvre pour assurer un gouvernement responsable au Yukon et des mesures déjà prises par notre Assemblée pour réaliser cet objectif.

Pour commencer, le comité exécutif ou Cabinet doit être constitué exclusivement de membres élus au sein de l'Assemblée.

Deuxièmement, le Cabinet fédéral devrait stipuler que les avis du comité exécutif soumis à l'attention du commissaire, au cas où ce poste serait maintenu, relativement à des questions relevant de la compétence juridique du commissaire en conseil, devraient avoir le même poids que les avis du conseil exécutif aux lieutenants-gouverneurs provinciaux.

Troisièmement, tous les ministères et agences du gouvernement du Yukon devraient avoir à leur tête des représentants élus faisant partie de l'Assemblée législative. Enfin un lien devrait être établi entre les membres du comité exécutif et le



## [Texte]

And this, of course, is going to happen. This step is, of course, really independent of federal initiative and is fully expected to be culminated following the next territorial election which happens this fall, as I said earlier.

These reforms are all clearly stated in Dr. Elliot's paper and have been put to the federal government in part through reports of our committee, motions of the Yukon Legislative Assembly and letters to the Prime Minister, the Minister of Indian Affairs and Northern Development and other prominent people in Ottawa. For example, the first report of the Standing committee on Constitutional Development, concurred in by the whole Assembly, recommended that:

The instructions given by the Minister of Indian Affairs and Northern Development to the Commissioner respecting the Executive Committee be amended to read as follows:

In all matters pertaining to the areas in which the Yukon Act gives legislative authority to the Yukon Legislative Assembly, the Commissioner must seek the advice of the Executive Committee and be bound by that advice.

On June 28, 1978 the Assembly reinforced the point by passing a motion which repeated the wording of this recommendation. We receive replies from Ottawa which are occasionally polite but invariably noncommittal.

On a light note, the history of the Canadian West would indicate that this response is not unique. In 1896, F.W.G. Haultain was quoted in the *Calgary Herald* as saying, "The Conservatives have been trying to help the West, but the Liberals have done nothing, they have simply been hopeless, faithless and unbelieving."

• 1555

Mr. Chairman, a final point I would like to emphasize is that the granting of responsible government to Yukon does not mean that provincial status must be achieved at one and the same time. We merely have to look at our history to see the truth of that statement. British colonies in North America had achieved responsible government a full 17 years prior to Confederation, and the old Northwest Territories were operating under a similar system in 1897, eight years before the provinces of Alberta and Saskatchewan were created. David Mills, an M.P. for some years and one time minister of the interior, stated my point exceptionally well in 1894 when he said, "When you confer upon them the power of electing a legislature, I do not see why the principle of responsible government, to the extent of their authority, however little that may be, should not be introduced."

Prime Minister Trudeau has talked about a renewal of our Confederation. I can only conclude my statement to you by saying that such a renewal will not take place in Yukon until the people of Yukon have faith in the nature of their own local government institutions. We must be given the simple right of responsible government that is held by Canadians in every province of this country.

## [Traduction]

parti majoritaire à l'Assemblée. Cela devra d'ailleurs arriver inmanquablement. D'ailleurs cette mesure ne dépend pas de la volonté du gouvernement fédéral mais c'est ce que nous voudrions sans doute lors des élections territoriales prévues pour l'automne prochain.

Ces réformes énumérées dans l'exposé de M. Elliot ont déjà été soumises en partie au gouvernement fédéral dans des rapports de notre comité, des motions de l'Assemblée législative du Yukon et des lettres adressées au premier ministre, au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et autres personnalités à Ottawa. Ainsi, le premier rapport du Comité permanent sur le développement constitutionnel adopté à l'unanimité par l'Assemblée recommande ce qui suit:

Les instructions données par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au commissaire relativement au comité exécutif seront libellées comme suit:

Pour toutes les questions relativement auxquelles la Loi sur le Yukon attribue le pouvoir législatif à l'Assemblée législative du Yukon, le commissaire est tenu de demander l'avis du comité exécutif et de donner suite au dit avis.

Le 28 juin 1978, l'Assemblée a corroboré ce point de vue en adoptant une motion reprenant l'énoncé de cette recommandation. Ottawa nous répond toujours très poliment sans s'engager pour autant.

L'histoire de l'Ouest canadien montre d'ailleurs que notre cas n'est pas unique. En 1896, le journal le *Calgary Herald* citait S. W. G. Haultain disant: «Les conservateurs essaient d'aider l'Ouest tandis que les libéraux ne font rien, car ils n'ont pas la foi.»

Si le Yukon obtenait dès maintenant un gouvernement responsable, cela ne voudrait pas dire que nous deviendrions une province simultanément. L'histoire d'ailleurs prouve le contraire. Les colonies britanniques de l'Amérique du Nord avaient obtenu un gouvernement responsable 17 ans avant la Confédération tandis que les anciens territoires du Nord-Ouest avaient un gouvernement responsable dès 1897, huit ans avant la création des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan. David Mills, député pendant quelques années et ministre de l'intérieur disait déjà en 1894 et je cite: «Dès lors que vous leur donnez le droit d'élire une assemblée législative, je ne vois pas de raison de leur refuser un gouvernement responsable; même si les compétences de celui-ci étaient très restreintes.»

Le premier ministre a parlé de rénover la confédération. Or, cette rénovation n'aura pas lieu au Yukon tant que les habitants de ce territoire n'auront pas une confiance absolue dans leurs institutions locales. Nous devons obtenir le droit de disposer d'un gouvernement responsable au même titre que le reste des Canadiens résidant dans toutes les autres provinces.

## [Text]

We wish to become Canada's eleventh province. Probably a lot of you have seen this—"Yukon the Eleventh". It is getting a great response across the country. We wish to become Canada's eleventh province, and in doing so we will contribute tremendously to the benefit of our own people and for the benefit of all Canadians. We will not squander or misuse the resources. We will not deal away our wealth and your wealth. Yukon people, Northern people, understand too well the value of their land and region and will look after it. We want the chance now; we do not want Ottawa doing it for us any longer. It does not work.

Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lengerke. Does Dr. Elliott have anything to add?

**Mr. Lengerke:** Yes, he does.

**Mr. David Elliott (Government of the Yukon Territories):** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, I have an outline or condensation of what I will be talking about right now. I will try to elaborate on some of the points in the outline. Some parts are repetitive.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** What are you referring to as the outline?

**Mr. Elliott:** The paper headed "Aspects of Bill C-60, the Constitutional Amendment Bill, 1978, of concern to the Government of the Yukon Territory".

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The time we have would allow you only to read that size of document, and if you want to elaborate further perhaps you should do so in answer to questions.

**Mr. Elliott:** Fine, I would be happy to do that.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps you could just read this document, and in questions we can elucidate other points.

**Mr. Elliott:** In many respects, the proposed constitutional amendment bill makes improvements in the current written portion of the Canadian Constitution. The ideas of providing a definite statement of aims, of giving more authority to our concepts of basic rights and freedoms, of giving more weight to our highest court of law, of giving the regions of Canada more effective representation at the federal level, and of attempting to help ensure that French-speaking Canadians and other minorities can feel at home throughout all of Canada, would all appear to be good ones.

However, many of the positive elements above are accompanied and outweighed by deficiencies that should be remedied before this bill is passed into law. From the point of view of the Government of the Yukon Territory, some of these deficiencies are particularly serious and would deny the citizens of the Territory the very equality that the bill purports to proclaim. The approach taken here will be to list those concerns that would appear to be of particular relevance to Yukon, and then to note briefly a number of concerns of a more general nature.

Neither the preamble to the bill nor its statement of aims of the Canadian federation makes express reference to the fundamental principle of responsible government.

## [Translation]

Nous voulons devenir la onzième province du Canada. Vous avez déjà certainement vu ce badge portant l'inscription «Yukon la onzième.» Tout le monde y fait bon accueil. Nous voulons donc devenir la onzième province du Canada, ce qui est aussi bien dans notre intérêt que dans celui du pays tout entier. Nous n'allons pas gaspiller ni prêter nos ressources et notre richesse qui sont aussi les vôtres. Les habitants du grand Nord les apprécient trop pour ne pas en prendre le meilleur soin. Nous estimons le moment venu de reprendre cette tâche à Ottawa.

Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Lengerke. Monsieur Elliott a-t-il quelque chose à ajouter?

**M. Lengerke:** Oui.

**M. David Elliott (gouvernement des Territoires du Yukon):** Merci, monsieur le président.

J'ai ici un résumé des questions que je compte aborder et au sujet desquelles je vous fournirai de très amples détails.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Qu'est-ce que vous entendez par résumé?

**M. Elliott:** Le document intitulé «Aspects du Bill C-60, loi modifiant la constitution du Canada, 1978, intéressant le gouvernement du territoire du Yukon».

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous avez tout juste le temps de nous donner lecture de ce document; si vous voulez en parler plus en détail, vous pourrez le faire en réponse aux questions qui vous seront posées.

**M. Elliott:** Parfait.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Veuillez donc lire ce document et par la suite vous pourrez nous donner plus de détails en réponse aux questions qui vous seront posées.

**M. Elliott:** Le bill sur la réforme constitutionnelle apporte de nombreuses améliorations à la partie écrite de l'actuelle constitution canadienne. L'exposé des objectifs de la Fédération canadienne, le renforcement des droits et libertés fondamentaux, l'expansion des pouvoirs de la Cour suprême, l'amélioration de la représentation des diverses régions du Canada au niveau fédéral et les mesures prises pour permettre aux Canadiens français ainsi qu'aux autres minorités de se sentir à l'aise partout au Canada sont toutes des mesures positives.

Cependant ces mesures sont assorties de carences qui devraient être corrigées avant l'adoption éventuelle du bill. Pour le gouvernement du Yukon, il s'agit de carences très graves qui priveraient les citoyens du Territoire de l'égalité prétendument visée par le bill. Je vais donc énumérer les aspects du problème qui préoccupent plus particulièrement le Yukon après quoi, j'aborderai des questions d'ordre plus général.

1. Le préambule du bill pas plus que l'article sur la finalité et les objectifs de la Fédération canadienne ne mentionnent



## [Texte]

The statement of aims of the Canadian federation contains no reference to the fostering of ultimate provincial status for the Canadian territories, an objective endorsed in the 1972 report of the Molgat-MacGuigan committee on the Constitution of Canada.

While the bill contemplates the possibility of the creation of a province from a territory, it contains no requirement of prior consultation with the territory concerned, as has been noted by the member from the Northwest Territories.

• 1600

A number of these points, I might add at this time, I noticed have been mentioned before. The fact that the conclusions have been arrived at independently from two different territories, I think, might add something to their significance. The Molgat-MacGuigan Committee recommended that the consent of the territory concerned be a condition precedent to its transfer to provincial status.

4. The bill permits Parliament to alter the territorial limits of a territory at will, with or without the consent of the territorial legislative body, whereas parliamentary alteration of the territorial limits of a province requires consultation from among the provincial premiers and "the express consent of the legislature of any province affected thereby."

5. The wording of the bill appears to have been drafted so as to attempt to preclude any recognition of the legal status of the territorial councils as legislative bodies.

6. Despite the stated aim of the House of the Federation idea of giving better national representation to the regions of Canada, the territories—comprising over one-third of Canada—are each allotted one member in the 118-member House. In 1972, when the populations of the territories were considerably lower than now, the Molgat-MacGuigan Committee recommended two Senate seats each for the Yukon Territory and the Northwest Territories.

7. Half the provincial members of the House of the Federation are to be selected formally by the provincial legislative assembly, whereas formal selection of the territorial member is by the Governor in Council, not the territorial council. Again as pointed out by the representative from the Northwest Territories.

8. While the actual selection process for half the provincial members of the House of the Federation involves nomination by the Lieutenant Governor in Council—in effect, the provincial cabinet—after consultation with the leaders of each political party, the actual selection process for the territorial member involves nomination by the Governor in Council after the Commissioner has consulted with each of the members of the territorial council. The fact of an emerging cabinet system and a political party system in the Yukon Territory—both things which are emerging in the Yukon Territory—is either ignored or by-passed.

## [Traduction]

expressément le principe fondamental de gouvernement responsable.

2. L'article sur la finalité et les objectifs de la Fédération canadienne ne contient aucune allusion à la transformation des Territoires du Nord-Ouest en provinces, conformément aux objectifs préconisés par le comité Molgat/MacGuigan dans son rapport de 1972 sur la constitution du Canada.

3. Alors que le bill envisage la possibilité de transformer un territoire en province, les consultations préalables avec le territoire intéressé ne sont pas obligatoires ainsi que cela était relevé par le député des Territoires du Nord-Ouest.

Certaines de ces questions ont déjà été soulevées. Mais le fait que les deux territoires, sans se consulter, sont arrivés à des conclusions identiques, enforce leur argument. Le Comité Molgat-MacGuigan a recommandé qu'avant de transformer un territoire en province, on obtienne l'assentiment du territoire en question.

4. Le Bill autorise le Parlement à modifier les frontières territoriales comme bon lui semble, avec ou sans l'assentiment de l'Assemblée législative territoriale, alors que toute modification des frontières territoriales d'une province sont assujetties à une consultation préalable des premiers ministres provinciaux et de l'assentiment explicite de l'Assemblée législative de la province intéressée.

5. Le bill semble avoir été rédigé de façon à ne pas attribuer aux Conseils territoriaux le statut légal normalement accordé à toute instance législative.

6. Bien que la Chambre de la Fédération soit censée assurer une meilleure représentation des diverses régions du Canada à l'échelon national, les territoires qui s'étendent sur plus d'un tiers de la superficie du Canada n'auront qu'un membre chacun dans la Chambre qui en comportera 118. En 1972, alors que la population des territoires était bien moins nombreuse qu'elle ne l'est actuellement, le comité Molgat-MacGuigan avait recommandé que le Yukon et les territoires du Nord-Ouest disposent chacun de deux sièges au Sénat.

7. La moitié des membres provinciaux de la Chambre de la Fédération seront nommés par une assemblée législative provinciale alors que le représentant des Territoires sera nommé par le gouverneur en conseil et non pas par le Conseil territorial. Ce fait a été déjà signalé par le député des Territoires du Nord-Ouest.

8. Alors que les modalités de sélection de la moitié des membres provinciaux de la Chambre de la Fédération prévoit que la nomination se fera par le lieutenant gouverneur en conseil, soit en pratique par les Cabinets provinciaux, après consultation avec les leaders de différents partis politiques, dans les Territoires, par contre, les membres de la Chambre haute seront nommés par le gouverneur en conseil, après consultation du commissaire avec tous les membres du Conseil territorial. On a donc purement et simplement ignoré le fait que le Yukon s'engage petit à petit dans un système de cabinet et de partis politiques.



## [Text]

I might point out the emphasis here is different from that of the representative from the Northwest Territories.

9. The selection of provincial members in the House of the Federation is to reflect the proportion in which electors voted for the various political parties in the provinces. No such proportionate result is possible in the territories, which are allotted only a single member each in the House of the Federation.

10. Presumably to ensure that the House of the Federation members are not drawn from the province's House of Commons or legislative assembly representation, the bill disqualifies members of the House of Commons and the provincial legislative assembly from eligibility for selection to the House of the Federation. No such safeguard is provided against selection for the House of the Federation from the territorial representation in the House of Commons or in the territorial councils.

I might note in regard to this particular point that the marginal note in the next and explanatory notes to the bill indicate that there is a similar disqualification in regard to members from the territories. I think the omission may be a technical one that would suggest that it is all too typical of the attitude of relative neglect given to the territorial position throughout the bill.

11. The bill provides for adjusting the provincial membership in the House of Commons to reflect decennial census results, but no such provision is made for the Yukon territory and the Northwest Territories whose representation is frozen at one member and two members respectively.

12. the bill continues the substance of a British North America Act guarantee by providing that a province shall always be represented in the House of Commons by a number of members no less than the number of House of the Federation—in the case of the bill—members representing that province. Why should electors who live in a territory be denied this right?

13. The provision in the bill establishing an annual federal-provincial conference states that such a conference is to be composed of the Prime Minister of Canada and the First Ministers of the provinces. No provision is made for any representation from the territories. If the aim of such a conference is to broaden the base on which important national decisions are made, and to ensure that such decisions are responsive to the interests of the various regions of Canada, such an omission is counterproductive as well as unfair to the people of the territories.

• 1605

14. The bill extends to the Commissioners in Council of the territories the same rights as provincial legislatures in regard to the adoption of the bill's Charter of Rights and Freedoms, but makes no provision for the continuation of the application of the Canadian Bill of Rights to territorial legislation until such time as the new charter is adopted. Instead, the Canadian

## [Translation]

Vous remarquerez à ce propos que ma remarque diffère de celle du député des Territoires du Nord-Ouest.

9. Le nombre de membres provinciaux siégeant à la Chambre de la Fédération sera proportionnel au nombre de suffrages obtenus par les divers partis politiques aux élections provinciales. Cette représentation proportionnelle sera impossible pour les Territoires qui ne disposeront chacun que d'un siège à la Chambre de la Fédération.

10. Afin de s'assurer que les membres de la Chambre de la Fédération ne sont pas élus parmi les députés des assemblées législatives provinciales, le bill stipule que les députés de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales ne peuvent devenir membre de la Chambre de la Fédération. Aucune disposition analogue n'a été prévue en ce qui concerne la sélection des membres de la Chambre de la Fédération parmi les membres de la Chambre des communes ou des Conseils territoriaux.

J'ajouterais à ce propos que les notes explicatives du bill précisent que cette disposition s'applique aux députés des Territoires. Il s'agit donc d'un oubli technique, exemple typique du peu d'importance attribuée à la position des Territoires par les personnes chargées de la rédaction du bill.

11. Le bill prévoit des dispositions pour modifier le nombre de représentants provinciaux au sein de la Chambre des communes en fonction du recensement décennal, alors qu'il n'existe pas de pareilles dispositions pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest qui auront respectivement un membre et deux membres, indépendamment de l'évolution démographique.

12. Conformément à une disposition de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le bill stipule que les provinces doivent être représentées à la Chambre des communes par un nombre de députés qui ne doit jamais être inférieur au nombre de membres de la Chambre de la Fédération représentant les provinces. Pourquoi refuser ce même droit aux électeurs des Territoires?

13. La disposition prévoyant la tenue annuelle d'une conférence fédérale-provinciale stipule que le premier ministre du Canada et les premiers ministres provinciaux participeront à ces conférences; pas un mot au sujet des représentants des Territoires. Si l'objet de ces conférences est d'élargir le consensus pour la prise de décisions importantes au plan national, décisions qui doivent traduire les intérêts des différentes régions du pays, pareille omission est contraire à l'objectif recherché et constitue une injustice pour les habitants des Territoires.

14. Le bill accorde aux commissaires en conseil des Territoires les mêmes droits qu'aux assemblées législatives provinciales pour ce qui est de l'adoption de la charte des droits et des libertés. Cependant, il ne prévoit nullement le maintien en vigueur de la Déclaration canadienne des droits dans les Territoires, jusqu'à l'adoption de cette nouvelle charte. On dit

*[Texte]*

Bill of Rights is to be repealed entirely at the time the Constitutional Amendment Bill is passed. I might point out here provincial legislation, not being subject to the Canadian Bill of Rights, will not be affected by its repeal when the Canadian Amendment Bill is passed. The Yukon Territory will thus be deprived of the Canadian Bill of Rights by virtue of the passing of the Constitutional Amendment Bill.

15. Again as indicated by the representative from the Northwest Territories, the provision for appointments to the Supreme Court of Canada seeks to ensure representation on the court of all areas of Canada except the territories. Indeed, in light of the guarantees and safeguards ensuring or helping to ensure the selection of judges from all areas other than the territories, on a quota per region basis, makes it highly unlikely that a member of the bar of a territory practising primarily in the territory or serving on a territorial court will ever be appointed to the Supreme Court of Canada. Thus, the elaborate procedures for nominating and selecting judges from the regions of Canada are, for the territories, virtually meaningless.

Overall, with one or two exceptions, the treatment of the Yukon Territory and the Northwest Territories in the Constitutional Amendment Bill, 1978, does not appear to do justice to the residents of those territories of Canada. With regard to the status, consultation, and national participation granted by the bill to his territorial government, the citizen of the territory is treated, in effect, as a second-class citizen in comparison to his neighbours in the provinces to the south. Surely he deserves better in a bill seeking to provide all Canadians with a new, more meaningful, written constitution.

With regard to general concerns, Mr. Chairman, I would like to just note a few of what we consider to be some of the more important general difficulties we have had with the bill. The first is the bill is far too complex, both in its specific provisions and in the way they are worded. The structure and operation of the House of the Federation and the nominating procedures for Supreme Court of Canada judges, for example, are extraordinarily detailed and involved, especially I might add for a document which purports to be an amendment to the Constitution of Canada.

Two. Responsible government is not the only basic principle of the "unwritten" constitution which is inadequately dealt with in the bill.

Before going on to some of the others, Mr. Chairman, I would like just to point out, because of the importance of the point of responsible government, some of the sections which might be pointed to as referring to responsible government in the bill do not in the opinion of the government of the Yukon Territory do justice to the principle. In the first place, presumably the preamble of the original BNA Act will not be repealed; it makes reference to the desire of the country uniting to have a constitution similar in principle to the

*[Traduction]*

tout simplement que la Déclaration canadienne des droits sera entièrement abrogée au moment où le projet de loi modifiant la constitution sera adoptée. Mais comme les assemblées législatives provinciales ne sont pas concernées par la Déclaration canadienne des droits, elles seront nullement touchées par son abrogation qui coïncidera avec l'adoption du projet de loi sur la constitution. Le Territoire du Yukon sera donc privé de la Déclaration canadienne des droits à partir du moment où le projet de loi sur la constitution sera adopté.

15. Comme l'a également dit le représentant des Territoires du Nord-Ouest, les dispositions régissant les nominations à la Cour suprême du Canada veulent assurer une représentation équitable de toutes les régions du Canada, sauf pour les Territoires. En effet, des garanties sont prévues pour veiller à ce que les juges soient choisis dans des régions diverses, proportionnellement au nombre d'habitants, mais dans la mesure où cela ne touche pas les Territoires, il est fort peu probable qu'un membre du barreau d'un territoire, qui exerce sa profession surtout dans ce territoire ou qui siège à un tribunal d'un territoire, soit nommé à la Cour suprême du Canada. Par conséquent, toutes les procédures complexes élaborées pour la nomination et le choix des juges venant de diverses régions du Canada ne signifient absolument rien pour les Territoires.

Dans l'ensemble, à une ou deux exceptions près, le Territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont traités d'une telle façon dans ce projet de loi de 1978 modifiant la constitution qu'on ne semble pas vouloir faire justice à leurs habitants. Pour ce qui est du statut, de la consultation, de la participation nationale prévue par le projet de loi pour le gouvernement territorial, les citoyens des territoires sont en fait traités comme des citoyens de seconde zone par rapport à leurs compatriotes des provinces du sud. Ils méritent certainement un bill meilleur qui cherche à donner à tous les Canadiens une nouvelle constitution écrite ayant plus de valeur pour eux.

Quant aux craintes d'ordre plus général, j'aimerais souligner uniquement celles que nous jugeons plus importantes. La première, c'est que nous trouvons le projet de loi beaucoup trop compliqué, dans le fond et dans la forme. La structure et le mode de fonctionnement de la Chambre de la fédération, de même que les procédures prévues pour la nomination des juges de la Cour suprême du Canada sont expliquées dans le moindre détail, ce qui est beaucoup trop poussé pour un document qui prétend modifier la constitution du Canada.

Deuxièmement, le principe d'un gouvernement responsable n'est pas le seul fondement de la constitution «non écrites» qu le projet de loi définit très mal.

Avant de passer à d'autres problèmes, j'aimerais noter en passant qu'étant donné l'importance du concept de gouvernement responsable, certains articles qui pourraient y faire allusion ne rendent pas justice à ce principe, de l'avis du gouvernement du Territoire du Yukon. D'abord, il est fort probable qu'on n'abrogera pas le préambule de l'acte de l'Amérique du Nord britannique dans lequel on parle du désir de ce pays de s'unir et de se donner une constitution dont les principes seraient semblables à ceux de la constitution du Royaume-Uni.



## [Text]

constitution of the United Kingdom. That obviously or presumably includes the principle of responsible government which is an indirect reference at best in a bill which includes other constitutional principles, such as the independence of the judiciary, in express terms. Second, as my colleague, Mr. Lengerke, has mentioned, Section 4 in the second aim of the statement of aims of the Canadian Federation makes reference to institutions who are given legitimacy founded on the will and consent of the people and this statement again, while possibly referring to responsible government, is one that could also refer to many other things. It could refer, for example, to government by plebiscite. It could very easily describe the government of an American state, the Government of the State of New Mexico for example. It is far too broad in a bill gives express recognition as I said to a principle such as the independence of the judiciary in Section 100. Again there is a reference, a direct reference to responsible government, to the operation of responsible government, in Section 53. Section 53 of the bill outlines the mechanics, the operation of responsible government, without even referring to responsible government as a fundamental constitutional principle. Section 53 merely outlines the operation of the responsible-government principle in relation to the federal government. It says nothing about it as a fundamental principle which applies, or should apply, as a constitutional ideal throughout Canada as a whole. It might just as well, it is submitted, be describing a messenger service between the Prime Minister's office and that of the Governor General.

• 1610

Therefore, just in regard to responsible government, when we are saying that there is no express reference to responsible government we are saying that this bill, unlike the BNA Act, contains express reference to other principles. It goes beyond that; it elevates certain ideals to the status of constitutional principles. For example, the ideal of reducing regional inequalities is incorporated in the statement of aims of the bill. Many other areas express reference to constitutional principles, but nothing in a direct sense to responsible government.

What we are suggesting is that there should be somewhere in Bill C-60 a reference to the principle which Professor Peter Hogg has called probably the most important known federal characteristic of the Canadian Constitution; there should be some provision stating that the principle of responsible government is a fundamental principle of the Canadian Constitution.

As I was saying in regard to the general comments, those not of particular concern to the Yukon but of concern to them as citizens of Canada generally, there are many other principles which it is felt do not receive adequate attention in the constitutional amendment bill. Examples of these might be the principle of representative government and of the sovereignty of Parliament, as modified by the Constitution of Canada Act. These two should be described more explicitly and more clearly if indeed the bill is going to take the approach of enunciating or articulating constitutional principles. Surely principles of this order are at least as important as "balance

## [Translation]

Autrement dit, on devrait y retrouver le principe du gouvernement responsable auquel on ne fait que des allusions indirectes dans un projet de loi qui est pourtant explicite sur d'autres principes constitutionnels comme l'autonomie du pouvoir judiciaire. Ensuite, comme mon collègue, M. Lengerke, l'a dit, dans l'article 4 où on expose le second objectif de la fédération canadienne, on fait allusion à des institutions dont on justifie la légitimité par la volonté et le consentement du peuple. Peut-être que là on songe au gouvernement responsable mais on pourrait également faire allusion à bien d'autres choses. Par exemple, songer à un gouvernement par plébiscite. Cela pourrait très facilement correspondre à la description du gouvernement d'un état américain, comme le Nouveau-Mexique. L'article est beaucoup trop vague pour un projet de loi qui reconnaît expressément l'existence d'autres principes comme celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'article 100. Dans l'article 53, on fait cette fois une allusion directe au fonctionnement d'un gouvernement responsable. Dans cet article, on décrit les rouages d'un gouvernement responsable, sans même mentionner le concept de gouvernement responsable comme principe fondamental de la constitution. L'article 53 décrit tout simplement le fonctionnement du gouvernement fédéral comme gouvernement responsable. On ne dit absolument rien sur le principe fondamental qui s'applique, ou devrait s'appliquer, à tout le Canada dans une constitution idéale. On pourrait tout aussi bien être en train de décrire un service de messenger entre le cabinet du premier ministre et celui du gouverneur général.

Par conséquent, pour ce qui est du principe de gouvernement responsable, on n'y fait aucune allusion directe alors que dans ce projet de loi, contrairement à l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, on trouve d'autres principes expressément mentionnés. On va même plus loin puisqu'on élève certains idéaux au rang de principes constitutionnels. Par exemple, on retrouve parmi les objectifs du projet de loi l'aplanissement des disparités régionales. Dans bien d'autres secteurs on mentionne explicitement des principes constitutionnels mais jamais on ne fait directement allusion au gouvernement responsable.

On devrait pouvoir trouver quelque part dans le Bill C-60 une mention du principe que le professeur Peter Hogg juge être la caractéristique la plus importante de la constitution canadienne. Il devrait y avoir une disposition stipulant que le principe du gouvernement responsable devrait être l'un des fondements de la constitution canadienne.

Comme je l'ai dit dans mes observations générales, il y a bien d'autres principes auxquels on n'accorde pas suffisamment d'attention dans le projet de loi; ces principes n'intéressent pas particulièrement le Yukon mais ils touchent quand même ses citoyens puisqu'ils sont Canadiens. Par exemple, il y a le principe du gouvernement représentatif et de la souveraineté du Parlement que modifie la loi sur la constitution du Canada. Ces deux principes devraient être définis de façon plus explicite dans ce projet de loi. Les principes de cet ordre sont au moins aussi importants que le «développement équilib-



[Texte]

development", expanding horizons, enhancing distinctiveness and overcoming regional disparities.

Third, the selection procedure to both the House of the Federation and the Supreme Court of Canada would seem likely to discourage good candidates. I must immediately add that in this point and in point 3 the Government of the Yukon Territory has been influenced by newspaper reports and other reports of comments which have already been made by members of this Committee, but the particular provision enabling the House of the Federation to approve or veto senior appointments to federal tribunals, Crown corporations or other agencies would appear to indicate a misunderstanding of the function of the legislative body. The complicated veto—and by that I mean the suspensive veto—would delay provisions between the House of the Federation and the House of Commons and could decrease the effectiveness of Parliament as a whole and contribute further to its declined significance as an institution of modern government. The idea, in short, could be weighed down by its own complexity.

Fourth, the provisions dealing with the Governor General and the Queen would appear—and I would like to emphasize that word—to reduce considerably what nominal powers the Queen now has. If indeed there is an actual reduction in the powers of the Queen, and I find it difficult to determine the extent, the result would be an increase in the authority of the Governor General and, indirectly, of the powers of the federal Cabinet in the office of the Prime Minister; developments of doubtful benefit in light of the general modern decline in the powers and significance of Parliament. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Dr. Elliott. I guess Senator van Roggen is the first to question.

**Senator van Roggen:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I recall you have something of a background with the Yukon.

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, I must explain to these gentlemen, before I get on to my subject, that as a matter of self-defence indeed I am a loyal Yukoner, having lived there for eight years although I left 20 years ago, and I appreciate that a simple agreement with the proposition I am going to put forth would require them to buy a ticket to Bermuda, not back to Whitehorse.

However, as a Canadian, and quite apart from any region I may now live in or have lived in, I am deeply concerned about the practicability of arriving at provincial status for the Yukon or the Northwest Territories—and I admit you are further down the road than they are—without honestly coming to grips with something that nobody likes to mention because it is probably too delicate, and that is the question of what may be an inordinate amount of mineral and fossil fuel oil and gas and other resource wells in those territories being needed at the same time as offering provincial status to such a small number of people—the number of people that might fit into one office building in Toronto. There is also the question of the High Arctic islands which will probably remain uninhabited in our lifetime. Is an uninhabited area such as that not more logically

[Traduction]

brés, l'ouverture des horizons, l'accentuation des traits distinctifs et l'aplanissement des disparités régionales.

Enfin, le mode de sélection des membres de la Chambre de la fédération et de la Cour suprême du Canada pourra décourager les meilleurs candidats. Je m'empresse d'ajouter qu'à ce sujet, comme dans le troisième point précédent, le gouvernement du territoire du Yukon a été influencé par les articles de journaux et les commentaires qui ont déjà pu être faits par les membres du comité. La disposition accordant à la Chambre de la Fédération le droit d'approuver ou de refuser les nominations aux tribunaux fédéraux, aux sociétés de la Couronne et aux autres agences laisse croire à une incompréhension des fonctions d'un corps législatif. Ce droit de veto complexe, et j'entends par là ce veto suspensif, bloquerait certains projets de loi entre la Chambre de la Fédération et la Chambre des communes, ce qui diminuerait l'efficacité du Parlement et contribuerait encore plus à sa perte d'importance comme institution d'un gouvernement moderne. Bref, l'idée se détruit de par sa propre complexité.

Finalement, les dispositions régissant le gouverneur général et la reine semblent réduire et j'insiste sur ce mot considérablement les pouvoirs nominaux dont dispose présentement la reine. Si on lui retire vraiment certains de ces pouvoirs, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les pouvoirs du gouverneur général s'en trouveront augmentés, de même qu'indirectement ceux du Cabinet fédéral, dans le bureau du premier ministre. Ces modifications sont d'un avantage douteux quand on songe à l'affaiblissement des pouvoirs et de l'importance du Parlement. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Elliott. Je crois que le sénateur van Roggen est le premier sur la liste.

**Le sénateur van Roggen:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il me semble que le Yukon ne vous est pas étranger.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, je vais expliquer cela brièvement au profit de ces messieurs. Pour ma défense, je dirai que je suis un citoyen loyal au Yukon même si je n'y ai vécu que huit ans, il y a de cela vingt ans. Je crois que si on accepte ce que je vais proposer, ces messieurs devront prendre un billet pour les Bermudes, au lieu d'un billet de retour pour Whitehorse.

Toutefois, en tant que Canadien, et sans aucun esprit de régionalisme, je doute fort qu'il soit avantageux d'accorder au Yukon et aux Territoires du Nord-ouest le statut de province. Vous semblez à ce sujet beaucoup plus avancé que les autres. Ce serait assez compliqué car il faudrait à ce moment-là voir enfin ce que personne ne veut même mentionner puisqu'il s'agit d'une question assez délicate, et c'est celle de la quantité considérable de minéral, de combustible fossile, de gaz et d'autres ressources qu'on trouve dans ces territoires et dont on a bien besoin, alors qu'ils sont si peu peuplés. Peut-on accorder le statut de province à un territoire dont la population est si peu nombreuse qu'elle rendrait tout entière dans un édifice administratif de Toronto. Il y a également les îles Arctiques qui demeureront probablement inhabitées de notre vivant. N'est-il

[Text]

administered by the federal government than an individual province, whichever province it might be?

• 1615

When I was in the Yukon, Mr. Bennett, senior, the Premier of British Columbia, had a campaign on to annex the Yukon. We effectively destroyed that. At one point I was the head of a committee and we simply moved a formal resolution that we extend the southern boundary of the Yukon down to 54-40, and with apologies to the Americans that we adopt the slogan 54-40 or Fight. This brought a sufficient amount of ridicule on the idea and it did not come up again during the years I was in the Yukon.

However, time passes and things change. Have you given much thought to the fact that extending the provinces north—not all the way to the North Pole but basically to the Arctic Ocean, I suppose—would not be a faster way for you eventually to acquire all the rights and perks of citizens of our provinces rather than waiting for, at best, a very difficult and maybe somewhat distant solution in acquiring provincial status for yourselves in the light of this serious problem of the division of these resources?

Keep in mind that you do not, of course, when you create a province, have to give them the resources. When the Northwest Territories were broken up into Manitoba and Saskatchewan and so on, the resources were kept by the federal government and not given automatically to the provinces. That did not come until 1930, I believe it was. So I would like just a general dissertation on that, Mr. Lengerke.

**Mr. Lengerke:** Senator, you hit right on it. That is it for sure. We well realize that probably the Yukon and the Northwest Territories—certainly the Yukon—hold a vast amount of wealth, and it is probably the last stronghold for the federal government to exercise a kind of bargaining power, if you like, in the total world picture. Certainly, we realize that they like to be able to control that.

But we also say that we are Canadian people. We have Canada at heart. As I mentioned earlier, we do not want to squander the resources. We really wonder what the great difficulty is. Is it just because there are only 26,000 people? If there were 100,000, would it make it that much easier to grant provincial status to the Yukon? I do not think so. Probably if there were 100,000 people it might make that many more votes available to whoever was going to grant provincial status. That might have some bearing. But I do not think there has to be any great concern that we are going to run away with the resources.

There certainly is talk, every day in fact, of being annexed to Alaska or British Columbia or Alberta or whatever. Sure. I guess there could probably be some merit in extending the provincial boundaries northward, but I do not know why we would have to. Do you not think it would be much more innovative and practical and challenging to create another province? We have a pretty super territory there and I think

[Translation]

pas plus logique de faire administrer une région inhabitée de cette envergure par le gouvernement fédéral plutôt que par un gouvernement provincial, quel qu'il soit?

Lorsque j'habitais au Yukon, M. Bennett, père, premier ministre de la Colombie-Britannique a mené une campagne en faveur de l'annexion du Yukon. Nous avons réussi à y faire obstacle. J'ai même été président d'un comité qui a simplement présenté une résolution officielle demandant qu'on étende la frontière Sud du Yukon jusqu'au 54-40 et qu'on adopte le slogan, en s'excusant auprès des Américains: «54-40 ou rien.» Cela a réussi à ridiculiser suffisamment l'idée pour qu'on ne la relance pas du temps où j'habitais au Yukon.

Toutefois, le temps passe et les choses changent. Avez-vous jamais réfléchi au fait qu'en repoussant les frontières des provinces vers le Nord, pas jusqu'au pôle mais au moins jusqu'à l'océan Arctique, ce serait une façon plus rapide pour vous d'acquérir tous les droits et privilèges des citoyens des autres provinces au lieu d'attendre la solution peu envisageable à court terme et très compliquée que serait l'acquisition du statut de province, puisque la distribution des ressources pose un tel problème?

N'oubliez pas que lorsqu'on crée une nouvelle province on n'est pas obligé de confier à son gouvernement la responsabilité de ses ressources. Lorsqu'on a réparti les territoires du Nord-Ouest entre le Manitoba et la Saskatchewan et les autres aussi, c'est le gouvernement fédéral qui a gardé les ressources et il ne les a pas données automatiquement aux provinces. Je pense que cela ne s'est fait qu'en 1930. J'aimerais que vous nous en parliez un peu, monsieur Lengerke.

**M. Lengerke:** Vous avez mis le doigt dessus. C'est certainement cela. Nous savons fort bien que le Yukon et vraisemblablement les territoires du Nord-Ouest ont énormément de richesses et c'est probablement le dernier bastion du gouvernement fédéral qui lui laisse un certain pouvoir de négociation dans le monde. Nous savons fort bien qu'il est heureux de contrôler cela.

Mais nous savons également que nous sommes Canadiens et que nous avons à cœur les intérêts du Canada. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous ne voulons pas gaspiller nos ressources. Nous ne comprenons vraiment pas quel est le problème. Est-ce parce que nous ne sommes que 26,000 habitants? Si nous étions 100,000, est-ce qu'on accorderait plus facilement le statut de province au Yukon? Je ne le crois pas. Si nous étions 100,000 cela ferait autant de suffrages de gagnés à celui qui nous accorderait le statut de province. Peut-être qu'on y attacherait une certaine importance. Mais je ne vois pas pourquoi on craindrait que nous nous sauvions avec les ressources.

Chaque jour, on entend parler d'une annexion à l'Alaska, à la Colombie-Britannique, à l'Alberta ou ailleurs. C'est évident. Peut-être serait-il avantageux d'étendre les frontières des provinces vers le Nord mais je ne vois pas ce qui pourrait nous y obliger. Ne croyez-vous pas qu'il serait beaucoup plus intéressant et facile de créer une nouvelle province? Nous avons un



[Texte]

the people that make up that territory are representative of all Canadians.

As I said, I emphasize that they are not going to run away with the resources. They are not going to leave the face of the earth. They are not going to make special deals. Really, I cannot see any great concern.

We have had some commitments. Perhaps I should not say this here but I think many people in the Territory are looking to see the Conservative Government formed federally because we have a commitment, if Joe Clark is the next leader, to be a province.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You will have to wait a long time.

**Some hon. Members:** Oh, oh!

**Mr. Lengerke:** We may have to wait a long time. I do not know. But what is so wrong with that kind of commitment? Financial guarantees will be there and, as you know, the Yukon and the Northwest Territories are not similar in any way respecting financial resources. We provide over 70 per cent of our own budget right now, whereas the Northwest Territories are exactly the other way. As I said, I am really at a loss to be able to say to you, sir that I see the concern. I know the bargaining power because I was in the federal government and I know full well that I would like to have some resources at hand and I guess Yukon offers that last little bit of . . .

• 1620

**Senator van Roggen:** The problem I am raising is creating in one group, a comparatively small group of Canadians, possible wealth that they could distribute amongst themselves under full provincial ownership, wealth equivalent to that of Kuwait or something. We cannot do much about Kuwait, but we can do something in our own country. In touching on this mind you I am sure the provincial premiers would be the first ones to start jumping up and down at what I am suggesting, and I come from the far west so that there is no one more interested in western and regional ownership and resources and so on than I am. I seems to me that we have come into a time in the age of our existence, when maybe this question of resources, particularly when you get into oil and gas, has to be looked at in a different context and maybe this has to be done even with the other provinces, quite apart from the Northwest Territories and the Yukon. I just wanted to put it on the table.

**Mr. Lengerke:** All right.

**Senator van Roggen:** Just one question, a technical one. Have you given any thought to challenging in court the terms of the Faulkner agreement?

**Mr. Lengerke:** Yes, we have.

**Senator van Roggen:** I suppose I should follow that up by saying: have you decided that you are going to?

**Mr. Lengerke:** No, we have not decided we are going to, but we certainly have been discussing it.

**Senator van Roggen:** Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

territoire sensationnel dont les citoyens représentent très bien tous les Canadiens.

Mais je le répète, nous n'avons pas l'intention de nous emparer des ressources. On ne peut tout de même pas disparaître de la surface de la terre. On ne peut pas non plus faire des transactions particulières. Je ne vois pas vraiment où est le problème.

On nous a fait certaines promesses. Je ne devrais peut-être pas le dire mais je crois que bien des gens des territoires aimeraient que le prochain gouvernement fédéral soit un gouvernement conservateur parce que Joe Clark nous a promis que s'il était élu, on ferait de nous une province.

**Le coprésident (sénéateur Lamontagne):** Vous allez attendre longtemps.

**Des voix:** Oh! Oh!

**M. Lengerke:** Nous devons peut-être attendre longtemps, mais je ne sais pas. Qu'y a-t-il de mal dans cette promesse? On pourra offrir des garanties financières et vous savez que le Yukon et les territoires du Nord-Ouest n'ont pas du tout les mêmes ressources financières. Nous arrivons déjà à financer nous-mêmes 70 p. 100 de notre budget tandis que les territoires du Nord-Ouest n'en financent que 30 p. 100. Vraiment, monsieur, je ne vois pas où est le problème. Je connais très bien le pouvoir de négociation du gouvernement fédéral car j'y ai travaillé. Moi aussi j'aimerais bien avoir certaines ressources à portée de la main et le Yukon offre précisément ces dernières petites . . .

**Le sénateur van Roggen:** Le problème que je vois c'est de rassembler un groupe relativement restreint de Canadiens qui n'auraient plus qu'à se partager une richesse comparable à celle du Koweït. Nous ne pouvons rien faire pour le Koweït, mais nous pouvons faire quelque chose dans notre propre pays. Remarquez que les premiers ministres des provinces seraient les premiers à sauter de joie si une telle chose arrivait, et comme je viens de l'Ouest, nul n'est plus intéressé que moi à la propriété régionale des ressources. Il me semble que nous en sommes venus à un moment de notre existence où cette question des ressources, surtout quand on pense au pétrole et au gaz, doit être étudiée sous un angle différent. Peut-être devrait-on faire la même chose pour les autres provinces et non pas seulement pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Je voulais simplement ajouter cela.

**M. Lengerke:** Très bien.

**Le sénateur van Roggen:** Une simple question maintenant, bien précise. Avez-vous songé à contester devant les tribunaux les modalités de l'accord Faulkner?

**M. Lengerke:** Oui.

**Le sénateur van Roggen:** Je devrais peut-être maintenant vous demander si vous avez décidé de le faire.

**M. Lengerke:** Non, nous n'avons pas encore décidé de le faire, mais je peux vous assurer que nous en discutons.

**Le sénateur van Roggen:** Merci, monsieur le président.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Grosart and Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mr. Chairman, I have some comments or some questions to ask the witness concerning, I think it is, Section 14 of the . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think I will take Senator Grosart first.

**Senator Grosart:** Just one question, Mr. Chairman. Is it accidental that you have placed most of the stress in your presentation on the constitutional rights that you are seeking for the Yukon, rather than on the fundamental rights and freedoms which were stressed far more in the presentation from the Northwest Territories? Do you feel as the witnesses from the Northwest Territories did that there would be a limitation of individual rights and freedoms for citizens or persons in the Yukon if Bill C-60 is enacted as it stands?

**Mr. Lengerke:** Well, sir, my response to that is not as strong as the member from NWT. I do not see that Bill C-60 erodes some of those rights and privileges that we enjoy today. In fact, as I mentioned, a lot of Bill C-60 in my estimation is constructive, has merit, but it certainly has to be examined in greater detail before we go enacting it.

**Senator Grosart:** Would you say that at the present time a person or a Canadian citizen living in the Yukon would enjoy fewer rights, the fundamental rights and freedoms under the Bill of Rights, than other Canadians?

**Mr. Lengerke:** No.

**Senator Grosart:** You would not include, then, any of the constitutional rights as basic fundamental rights, or would you? I am asking you that.

**Mr. Lengerke:** I guess I am at a loss on the question, sir.

**Senator Grosart:** Well, there is a charter of human rights . . .

**Mr. Lengerke:** Yes, I realize that.

**Senator Grosart:** . . . and freedoms embodied in the bill. Its purpose is to guarantee certain individual rights and freedoms, some fundamental, some not so fundamental. Therefore there is a distinction made between political rights and other rights, so I am asking do you regard the present downgrading of your constitutional rights as, in effect, a denial of basic individual rights?

**Mr. Lengerke:** Well I am saying that if you are denied the constitutional rights others enjoy, you are denied individual rights.

**Senator Grosart:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Grosart. Mr. Gauthier.

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Sénateur Grosart puis M. Gauthier, député d'Ottawa-Vanier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Monsieur le président, j'aimerais faire quelques remarques puis poser quelques questions au témoin à propos de l'article 14 qui . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que c'est d'abord au tour du sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Une simple question, monsieur le président. Est-ce par hasard que vous avez insisté dans votre exposé sur les droits constitutionnels que vous revendiquez pour le Yukon, plutôt que sur les libertés et droits fondamentaux qui étaient soulignés dans l'exposé des Territoires du Nord-Ouest? Croyez-vous comme les témoins des Territoires du Nord-Ouest que si le Bill C-60 est adopté tel quel, il limitera les libertés et les droits individuels des citoyens du Yukon?

**M. Lengerke:** Je ne vous répondrai pas aussi catégoriquement que le représentant des Territoires du Nord-Ouest. Je ne crois pas que le Bill C-60 usurpe certains des droits et privilèges dont nous jouissons présentement. En fait, la plupart des dispositions du Bill C-60 sont constructives d'après moi. Elles ont du mérite mais on devrait les étudier très attentivement avant des les adopter.

**Le sénateur Grosart:** Croyez-vous qu'en ce moment un citoyen canadien vivant au Yukon a moins de droits et de libertés, aux termes de la Déclaration des droits, que les autres Canadiens?

**M. Lengerke:** Non.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que vous ajouteriez les droits constitutionnels comme étant des droits fondamentaux?

**M. Lengerke:** J'aurais bien du mal à vous répondre.

**Le sénateur Grosart:** Il existe une charte des droits . . .

**M. Lengerke:** Je le sais.

**Le sénateur Grosart:** . . . et des libertés dans ce bill. Cette charte a pour objet d'assurer certaines libertés et certains droits plus ou moins fondamentaux. On fait donc une distinction entre les droits politiques et les autres droits. Je vous demande donc si la perte de certains de vos droits constitutionnels constituerait un déni des droits fondamentaux de la personne.

**M. Lengerke:** Si on vous refuse certains droits constitutionnels dont jouissent les autres, alors on vous refuse des droits fondamentaux.

**Le sénateur Grosart:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Grosart. Monsieur Gauthier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** J'aimerais avoir une mise au point des témoins. Je suppose que la charte garantit déjà certains droits aux citoyens du Yukon. Au paragraphe 14, vous dites ce qui suit:

## [Texte]

The bill extends to the Commissioners in Council ... the same rights as provincial legislatures ...  
... in fact, by adopting a new charter it would, de facto, render the Bill of Rights ineffective. Bill C-60 does give to the Commissioner this authority. At least if you read Clause 131(5) it says:

Notwithstanding anything in subsection (1), for the purposes of that subsection the legislative authority of the Parliament of Canada shall be deemed not to extend to the Yukon Territory or the Northwest Territories in relation to any matter provided for in section 13 to 21 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms ...

So what is the problem? You say instead that the Canadian Bill of Rights is to be repealed entirely at the time the constitutional amendment bill is passed. That is not true actually.

**Mr. Lengerke:** David, you are the law man.

**Mr. Elliott:** Mr. Chairman, I may be incorrect on this. My impression had been that in Schedule A, in the text with the explanatory notes, the portions of enactments repealed or amended on commencement of this act, there is reference to the Canadian Bill of Rights. And in Part 2 it says that the act is repealed.

The difficulty we have here is that the Canadian Bill of Rights currently applies to legislation over which the Parliament of Canada has jurisdiction, which includes federal legislation and also territorial ordinances.

Now, this current protection to individuals through the Canadian Bill of Rights, as it is through court decisions, would presumably ... I am reading here:

... come to an end on the commencement of this act ...

the Constitutional Amendment Act ...

by virtue of the second portion of Schedule A. Now it is true that Clause 131(5) indicates that the territories are given similar capacity to provinces in adopting a new proposed charter. But until such time as the new charter is adopted there will be a hiatus for the territories which does not exist in the provinces.

Some provinces, for example, Saskatchewan, Quebec, have charters equivalent to the Bill of Rights. These would continue in the provinces regardless of what happens to the repeal of the Canadian Bill of Rights. In the territories the Canadian Bill of Rights, which I believe extends to territorial ordinances, would come to an end.

I do not think this particular point is a major point. I do not think the practical difficulty would be too much in light of the interpretation given to the Canadian Bill of Rights by the courts. Nevertheless, I think it is indicative of the neglect, the tendency to overlook the position of the territories.

## [Traduction]

Le bill confère aux commissaires en conseil ... les mêmes droits que ceux détenus par les législateurs provinciaux. En fait, l'adoption d'une nouvelle charte enlèverait automatiquement tout effet à la Déclaration des droits. Le Bill C-60 confère en effet ce pouvoir aux commissaires, du moins si l'on en juge d'après l'article 131(5), et je cite:

Par dérogation au paragraphe (1), la compétence du Parlement du Canada est, pour l'application de ce paragraphe, réputée ne pas s'étendre au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest en ce qui concerne les sujets traités aux articles 13 à 21 de la Charte canadienne des droits et libertés ...

Quel est le problème? Vous dites que la Déclaration canadienne des droits doit être entièrement abrogée au moment de l'adoption du projet de loi sur la réforme constitutionnelle, ce qui est faux.

**M. Lengerke:** David, vous êtes avocat.

**M. Elliott:** Monsieur le président, je fais peut-être erreur. Je croyais que la liste des textes législatifs abrogés ou amendés par l'adoption de cette loi de l'Annexe A, mentionnait la Déclaration canadienne des droits. Dans la partie 2, on dit que cette loi est abrogée.

Nos difficultés proviennent du fait que la Déclaration canadienne des droits s'applique à l'heure actuelle aux lois relevant du Parlement du Canada, ce qui comprend les lois fédérales ainsi que les ordonnances territoriales.

Par conséquent, la protection assurée par la Déclaration canadienne des droits, par l'entremise de décisions judiciaires, serait probablement ... et je cite:

... supprimée lors de l'entière en vigueur de la présente loi ...

la loi sur la réforme constitutionnelle ...

aux termes de la deuxième partie de l'annexe A. Il est vrai que l'article 131 (5) autorise les territoires à étendre l'application de la nouvelle charte de la même façon que les provinces. Toutefois, en attendant l'adoption de cette nouvelle charte, les territoires subiront une interruption qui n'aura pas lieu dans les provinces.

Certaines provinces, comme la Saskatchewan et le Québec, ont déjà des chartes équivalentes à la Déclaration des droits. Ces chartes demeureront en vigueur dans les provinces même si la déclaration canadienne des droits est abrogée. Toutefois, dans les territoires, la Déclaration canadienne des droits, qui comprend les ordonnances territoriales, sera sans aucun effet.

Je ne crois pas que ces aspects soient très importants et que cela compliquerait l'interprétation de la Déclaration canadienne des droits par les tribunaux. Néanmoins, cela dénote la négligence dont on fait preuve à l'égard des territoires.

*[Text]*

More important actually in this regard is the point in the same subparagraph where it is certainly the case that territories are given the same opportunity as the provinces regarding the adoption of a charter. But the reward for choosing to adopt the charter which is given to the provinces, the cessation of the disallowance power, one will notice, is not given—as I think was pointed out by the representative for the Northwest Territories—to the territories. It is only in Clause 131(1), in which the territories' position is equated with that of the provinces.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** That point is well taken. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Lang.

**Senator Lang:** I do not want to gild the lily with respect to Professor Elliott's presentation, particularly on his general concerns as outlined in the paper. I would like to congratulate him on his perception of what I think is the general thrust of the legislation.

However, if I may, I would like to direct a question to him. In one sentence in paragraph 3 he refers to the complicated veto delay provisions between the House of the Federation and the House of Commons that could decrease the effectiveness of Parliament as a whole.

Now, I assume that in Professor Elliott's opinion the effectiveness of Parliament as a whole would come about because the effectiveness of the House of the Federation or the second chamber would be less than that of the Senate as now constituted.

• 1630

I also might direct a question to both witnesses. If I am correct in my recollection, our first witness made a statement to the effect that he felt the bill increased the effectiveness of Parliament, or increased the effectiveness of the second chamber, through the creation of the house of the federation, notwithstanding the suspensive veto provisions imposed on it. I would like to know whether our two witnesses agree; if so, what is the premise?

**Mr. Lengerke:** I will answer first, sir. We did have discussion, I can assure you of that, with regard to that point, and the only reason I felt the house would certainly have more power than the Senate does today—and maybe it is in too practical terms—is that I feel the people taking part in that particular house would be much more alert, would be much more answerable, and would in fact get around that veto power, in all due respect.

**Mr. Elliott:** Mr. Chairman, I recollect that my colleague mentioned more effective in some respects, and I think that is the crux of it. In some ways there is a concerted effort, as my colleague pointed out, to give people from the regions a bit more of a, if you like, "high profile" in national participation. In some respects there are specific safeguards attempted with regard to the very important area, we think, of language rights, to that extent there could be a greater effectiveness. On the other hand, the thing I was thinking about primarily is the terrific complexity of the operation of not just the house of the

*[Translation]*

Il importe encore plus de noter que le même alinéa autorise les territoires à étendre l'application de cette charte, comme les provinces. Toutefois, on récompense l'adoption de cette charte par les provinces en supprimant le pouvoir de désaveu, ce qui ne s'applique pas aux territoires, comme l'a signalé le représentant des Territoires du Nord-Ouest. Seul l'article 131(1) traite les territoires de la même façon que les provinces.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** C'est vrai. Merci monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Lang.

**Le sénateur Lang:** Je ne vais pas répéter ce qui a déjà été dit sur l'exposé du professeur Elliott, surtout en ce qui a trait aux préoccupations qu'il exprime dans son document. Toutefois, je tiens à le féliciter de sa perception de la portée générale de cette loi.

J'aimerais cependant lui poser une question. Au paragraphe 3, il dit que les dispositions complexes ayant trait au veto pourraient nuire à l'efficacité du Parlement dans son ensemble.

Je suppose que pour le professeur Elliott, cela tiendrait au fait que la Chambre de la fédération ou la deuxième chambre serait moins efficace que le Sénat actuel.

J'aimerais aussi adresser une question aux deux témoins. Si je me souviens bien, notre premier témoin estime que le bill contribuerait à accroître l'efficacité du Parlement, ou de la deuxième Chambre, grâce à la création d'une Chambre de la Fédération, malgré l'imposition du veto suspensif. J'aimerais savoir si nos deux témoins sont d'accord. Dans l'affirmative, sur quoi se fondent-ils?

**M. Lengerke:** Je répondrai en premier, monsieur. Je puis vous assurer que nous en avons discuté. La seule raison pour laquelle j'estime que cette Chambre aurait certainement plus de pouvoirs que le Sénat actuel est que les membres de cette Chambre seraient beaucoup plus avisés, plus responsables et, en fait, seraient en mesure de contourner ce pouvoir de veto.

**M. Elliott:** Monsieur le président, mon collègue a mentionné, je crois, que le Parlement serait plus efficace à certains égards, et c'est là le point essentiel. Dans un certain sens, on tente, comme l'a signalé mon collègue, d'accroître la participation des régions à l'échelle nationale. Sous d'autres égards, on tente d'imposer des sauvegardes précises dans un domaine très important, celui des droits linguistiques. On pourrait ainsi arriver à une plus grande efficacité. En revanche, je songeais tout d'abord à l'extrême complexité, non seulement du fonctionnement de la Chambre de la Fédération, mais des relations



*[Texte]*

federation, but the house of the federation combined with the House of Commons. Is it necessary to have safeguards on language rights? Is it necessary to have such complex suspensive procedures, which most people will find very difficult in interpreting and understanding to guarantee such language rights.

It is basically the complexity. One minor aspect of the lesser effectiveness might be the lack of the veto power. In practice, probably very little veto power has been exercised; in the bill we have that ruled out entirely. The complexity and the absolute elimination of veto power are the two aspects in which it might be less effective, although I entirely agree with my colleague's statements on the regional input and the attempt to have an active national institution.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Miss MacDonald is next.

**Miss MacDonald:** Thank you.

Mr. Chairman, the exercise we are going through now, this whole question of considering constitutional reform, is not one that I expect to see finished within the next couple of weeks or before Parliament resumes, or within the next year or two. I think this is going to be a long discussion and debate that is going to involve the Canadian public for quite a time to come. I do not expect we are going to make our minds up on any one aspect of this bill before we have had ample opportunity to consider all the options and all the implications and so on.

Having said that, I am concerned, when we get into any kind of constitutional review of this magnitude, that all elements of the Canadian public be involved in it. The question as to whether or not provincial status should come to the Yukon and the Northwest Territories this year or next year or in five years time, or whether there is a schedule, as the Northwest Territories representative said, as to when they should take over certain aspects or jurisdiction, is not to me the matter we should be focusing on at the present time. The question really is, as we get into this major exercise, should there not be a legitimate place for spokesmen from the Territories to make their views known on a continuing basis as to how they see various parts of the bill that is before us, other presentations that other bodies might make? They should have some avenue through which to channel their views. After all, you said, as Joint Chairman, some six years ago, that the objective should be ultimate provincial status for the Canadian Territories and they should be able to direct their views toward that. What I would like to ask the representatives from the Yukon Territory is where, apart from this Committee—where you had an opportunity to make your views known for a very brief period today—where, apart from this Committee, do you have that opportunity?

• 1635

**Mr. Lengerke:** If I may, we certainly have that opportunity available if we take the initiative, if you like: we lobby with our provincial counterparts; we talk to the all-opposition parties; we talk to the government. We are continually pressing this matter. I have to agree with you that probably the matter of

*[Traduction]*

entre les deux Chambres. Est-il nécessaire de prévoir des sauvegardes au sujet de droits linguistiques? Pour garantir ces droits, est-il nécessaire d'établir des procédures de suspension aussi complètes dont la compréhension et l'interprétation sont très difficiles?

La difficulté provient donc en premier lieu de cette complexité. De plus, l'efficacité pourrait être réduite par l'absence d'un pouvoir de veto. En pratique, ce pouvoir a très rarement été exercé, mais il a été complètement supprimé dans le bill. Cette complexité et la suppression totale du pouvoir de veto sont les deux aspects susceptibles de rendre le Parlement moins efficace, bien que je sois entièrement d'accord avec mon collègue sur la participation régionale et la contribution d'une institution nationale.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci.

J'estime que l'étude de la réforme constitutionnelle, ne se terminera probablement pas dans les prochaines semaines, ni avant la reprise de la session, ni même l'an prochain. Ce sera un long débat auquel participera la population canadienne pendant encore longtemps. Je ne crois pas que nous nous prononcerons sur un aspect quelconque du bill avant d'avoir eu l'occasion d'étudier toutes les options et toutes les répercussions.

Ceci dit, j'estime qu'une réforme constitutionnelle de cette envergure nécessite la participation de tous les éléments de la population canadienne. A mon avis, il est inopportun pour l'instant, de se demander si le Yukon ou les Territoires du Nord-Ouest devraient acquérir le statut de provinces au cours de l'année prochaine ou des cinq années à venir ou encore de fixer la date du transfert de certains pouvoirs ou de certaines compétences. Il faut plutôt se demander si l'on ne devrait pas permettre aux représentants des Territoires de faire connaître leur opinion sur les différents aspects du bill que nous étudions et d'entendre le point de vue d'autres organismes? Il devrait exister un mécanisme leur permettant de faire connaître leur opinion. Après tout, vous avez déjà déclaré il y a six ans environ, qu'il faudrait viser à permettre aux territoires canadiens d'acquérir le statut de province et qu'ils devraient être capables de faire valoir leurs arguments en ce sens. J'aimerais demander aux représentants des Territoires du Yukon s'ils ont eu l'occasion de faire connaître leur point de vue ailleurs que devant ce comité où ils ont pu le faire aujourd'hui pendant quelques instants?

**M. Lengerke:** Cette occasion existe certainement, et il suffit de prendre l'initiative. Nous intervenons donc auprès de nos homologues provinciaux, nous discutons avec tous les partis d'opposition, nous en parlons au gouvernement. Nous exerçons continuellement des pressions en ce sens. Je conviens avec vous

[Text]

granting more responsible government or provincial status could be removed from this particular subject today, although it dovetails very nicely and is very much part of the principle. I think we are going to keep fighting regardless of what the outcome of Bill C-60 may be. But we do have an opportunity to lobby and we continually do.

**Miss MacDonald:** then focusing on Bill C-60—because it is the instrument by which we are coming to the process of constitutional reform—I asked the Northwest Territories' representative whether you had been formally invited to take part in any way in the First Ministers' Conference on Constitutional Reform in October. Has the Legislative Council been asked to take part in that in any way, shape or form?

**Mr. Lengerke:** You are aware of the answer, of course, it is no. We were not invited.

**Miss MacDonald:** Have you been invited even as observers?

**Mr. Lengerke:** I think the opportunity was extended as observers, but that is about it.

**Miss MacDonald:** Have you, since this bill came down, since it has been presented and the exercise is under way, made it a point to go to the provincial governments and ask them to intervene on your behalf?

**Mr. Lengerke:** Yes, we have. Over the past three years we have made many representations, certainly to the Western provinces and certainly we have had some representation to Quebec, because we find ourselves very much in a similar situation. Again, I imagine—as the member from the NWT said—we are trying to get into Confederation and they are trying to get out, and yet some of the reasons are the same.

No, we have got, I think, a very good response from our provincial counterparts with respect to the Yukon's becoming a province or becoming, certainly, more responsible. I might say that the elected members I have talked to in the committees I have appeared before were just aghast at the fact that we still have to operate with a commissioner. We do have certain rights under the Yukon Act, as you all are aware, and the Yukon Act provides us with a broad range of rights and responsibilities. Perhaps we, as Yukoners, do not exercise those total responsibilities to the fullest extent. But I think there is hampering there, when you have a person who runs the show who is, again, appointed by a minister, this is a really bad scene. I think if you do not want to call it provincial status and you do not want to give us rights other than those we have right now under the Yukon Act, by all means give us an elected commissioner—if a commissioner is what we are going to have.

**Miss MacDonald:** I am aware of some of the problems you have had with the Commissioner in recent months.

Again, to come back to the question of the First Ministers Conference, that will be the first gathering of federal and provincial representatives to take a look at this bill and to consider other aspects of constitutional reform in what I think will be an ongoing exercise until we pretty well complete it. By the time we are through we may not have anything left in his

[Translation]

qu'il n'y a peut-être pas lieu aujourd'hui de discuter de la création d'une province, bien que cela rejoigne le principe fondamental. Je crois que nous poursuivrons la lutte, quel que soit le sort du Bill C-60. Nous avons l'occasion d'exercer des pressions, et nous en profitons continuellement.

**Mlle MacDonald:** Pour en revenir au Bill C-60, outil de la réforme constitutionnelle, j'ai demandé aux représentants des Territoires du Nord-Ouest si les Territoires avaient été officiellement invités à participer d'une façon ou d'une autre à la Conférence des premiers ministres sur la réforme constitutionnelle qui s'est tenue en octobre. Le Conseil législatif a-t-il été invité à participer à cette conférence sous quelque forme que ce soit?

**M. Lengerke:** Vous connaissez bien entendu la réponse: on ne nous a pas invités.

**Mlle MacDonald:** Même pas en qualité d'observateurs?

**M. Lengerke:** Je crois qu'on nous a en effet invités en tant qu'observateurs, mais c'est tout.

**Mlle MacDonald:** Depuis la présentation du bill et le début de cette étude, avez-vous demandé aux gouvernements provinciaux d'intervenir en votre nom?

**M. Lengerke:** Oui, nous l'avons fait. Au cours des trois dernières années, nous avons fait de nombreuses interventions. Nous avons certainement communiqué avec les provinces de l'Ouest et également avec la province du Québec car notre situation nous semble assez similaire. Il est vrai que nous tentons d'entrer dans la Confédération alors que cette province essaie d'en sortir, mais nos motifs sont à peu près les mêmes.

Je crois que nos homologues provinciaux se sont montrés très favorables à la création d'une province du Yukon ou au moins d'un gouvernement plus autonome. Nous avons comparu devant des comités, et je pourrais dire que les représentants élus ont été abasourdis lorsqu'ils ont appris que nous dépendons toujours d'un commissaire. Comme vous le savez tous, la Loi sur le Yukon nous confère bien des droits et des responsabilités. Peut-être que les habitants du Yukon n'exercent pas ces pouvoirs autant qu'ils le pourraient. Cependant, nous faisons face à bien des obstacles étant donné qu'en dernier ressort, le responsable est une personne nommée par un ministre. Si vous refusez de créer une autre province ou de nous donner d'autres droits que ceux prévus dans la Loi sur le Yukon, permettez nous au moins d'élire le commissaire si nous devons nous en contenter.

**Mlle MacDonald:** Je suis au courant des difficultés posées par le commissaire au cours des derniers mois.

Ce sera la première fois que des premiers ministres ou des représentants fédéraux et provinciaux se réuniront pour étudier ce bill et d'autres aspects de la réforme constitutionnelle et cela durera jusqu'à ce que nous ayons trouvé des solutions. A la fin de cette étude, ce bill aura peut-être été entièrement dépouillé, mais il est probable que nous arriverons quand même à une certaine réforme constitutionnelle.



[Texte]

bill but we will probably have some kind of constitutional reform.

• 1640

Since the Commissioner has not really been sort of the interlocutor in recent months for you, with regard to federal officials, have you gone directly to the minister responsible for northern affairs and asked him to lobby with his counterparts in Cabinet to make sure that you are somehow involved in this process, beginning with the First Ministers' Conference?

**Mr. Lengerke:** I really cannot say just how direct that lobby was to the Minister of Indian Affairs and Northern Development. I know that in fact we did approach even the Prime Minister to some degree on that, but again I really hesitate to answer any more fully because the executive committee was certainly doing that on behalf of our government. Again, I really do not know just to what degree.

**Miss MacDonald:** If and when that conference takes place in October, and it may not for other reasons, I trust we will see you there in some capacity.

**Mr. Lengerke:** I would just like to say that I think the Yukon played a very important part even at the conference which was held in Banff and the one in Victoria.

**Miss MacDonald:** Right.

**Mr. Lengerke:** As a result of that, again dealing with the matter of constitutional reform, people were just amazed to find that we were still operating the way we are. In fact, I get all kinds of letters from people who presented papers. And one of these days I will probably present a paper on that very aspect because it is a rather interesting situation. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, in the submission by Dr. Elliott, in the concluding paragraph, he states quite matter of factly that there has been a general decline in the powers and significance of Parliament as an institution of modern Canadian government. I wonder if he would like to tell us what he sees as the factors that give him some evidence of this decline and what reasons he sees for this decline, perhaps even suggest where he thinks Parliament could be strengthened. Are we not going the way that you feel would be the better way in trying to strengthen Parliament today?

**Mr. Elliott:** Mr. Chairman, in response to that, I would certainly be the first person to admit that is a value judgment about Parliament. Secondly, I would like to indicate that I am thinking particularly of the legislative assembly component of Parliament, I am not talking about the office of Governor General. What I am suggesting is that, to me at least, and based largely, I have to admit, on academic writing I have come across... I might refer people to a study for the Law Reform Commission of Canada by Professor Janisch at Dalhousie University indicating that due to certain developments within the executive branch of government the elected legislators have lost a degree of control over members of the executive, and I think for many, many reasons. I think the complexity

[Traduction]

Étant donné que le commissaire n'est pas vraiment intervenu de façon appropriée auprès des fonctionnaires fédéraux au cours des derniers mois, vous êtes-vous adressés directement au ministre responsable des Affaires du Nord, pour lui demander d'exercer des pressions auprès de ses homologues du Cabinet, afin que vous participiez d'une façon ou d'une autre à la réforme, à commencer par la Conférence des premiers ministres?

**M. Lengerke:** Je ne puis dire dans quelle mesure nos interventions auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord ont été directes. En fait, nous nous sommes même adressés au Premier ministre, mais je ne puis vraiment vous donner de réponse définitive, car le comité exécutif était censé le faire au nom de notre gouvernement. Toutefois, je ne puis vous dire quelle ampleur ont pris ces interventions.

**Mlle MacDonald:** J'espère que nous vous verrons participer à cette conférence d'octobre, si toutefois elle a lieu.

**M. Lengerke:** Je tiens à signaler que le Yukon a joué un rôle très important lors des conférences de Banff et de Victoria.

**Mlle MacDonald:** C'est exact.

**M. Lengerke:** Les participants n'en sont pas revenus de voir que notre situation n'avait pas évolué, et je reçois toutes sortes de lettres de gens qui ont présenté des mémoires. Un de ces jours je présenterai probablement un mémoire là-dessus, car c'est une situation extrêmement intéressante. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Madame Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, dans la conclusion de son exposé, le docteur Elliott déclare sans ambages que les pouvoirs et l'importance du Parlement en tant qu'institution du gouvernement canadien, ont été réduits de façon générale. Pourrait-il nous dire quels sont, d'après lui, les symptômes et les causes de cette réduction, et peut-être même nous dire comment le Parlement pourrait être renforcé. Ne croyez-vous pas que cette initiative serait susceptible de renforcer le rôle du Parlement?

**M. Elliott:** Monsieur le président, je suis certainement le premier à admettre qu'il s'agit là d'un jugement de valeur. Deuxièmement, je signale que je songe en premier lieu à l'Assemblée législative du Parlement, et non pas au poste de Gouverneur général. A mon avis, et en me fondant dans une grande mesure sur les documents que j'ai lus là-dessus... je vous demande de vous reporter à une étude menée pour la Commission de réforme du droit par le professeur Janisch de l'Université Dalhousie, où il indique que les représentants élus n'exerceraient plus le même contrôle sur l'exécutif, à cause d'une certaine évolution au sein de la branche exécutive du gouvernement. J'estime que la complexité de la vie moderne, la tendance à créer des tribunaux quasi judiciaires, qui offrent



*[Text]*

ty of modern life, I think the tendency to create quasi-judicial tribunals, which does have advantages, has also tended to take away from the doctrine of ministerial responsibility, and the time constraints on individual members of Parliament.

I certainly do not know the answers, but what I would suggest, though, is that for a number of reasons this development has been taking place and therefore it seems to me extremely important to make sure that safeguards against the growth of the executive branch of government are at least maintained. One such safeguard, I would suggest, has been—although fairly nominal and in some ways not a substantial one to date—the role of the Queen as sovereign. It looks to me that the proposals in Bill C-60 would to some extent take away from that nominal power.

• 1650

I will give you some examples. In Clause 56, the Queen is no longer formally a part of Parliament; it is now the Governor General who assents. Secondly, as pointed out I think in the news media, Senator Forsey has mentioned that the Queen no longer has powers that she exercises in Canada of her own volition. She must now exercise them when and if the council of state in Bill C-60 decides to do so. Of course, the most important one is Clause 40 of the new bill, which provides that the Governor General shall exercise all powers of the sovereign. All those, it would seem to me—and this is, I know, contrary to the testimony of Mr. Lalonde, so I will just put it hypothetically—are slight reductions in the powers that do exist of the Monarch, and for the reasons I indicated before, seem a dangerous path to be proceeding on when we are seeing people complaining that the elected part of Parliament has not been responding as well as it might.

I might just point out that another indication of this decline, as I see it, in the role of the legislative part of Parliament is the great growth in consumer movements or the drive for ombudsmen. I should have thought myself that these consumer representatives and ombudsmen would be parliamentary elected representatives. If there are elements in here which decrease their effectiveness even more and, with regard to the house of the federation measures, decrease their effectiveness combined with Senate, it would seem to me that these things should be looked at carefully.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Forsey.

**Senator Forsey:** I really want to ask Mr. Elliott if he would include among the things which have led to a decline in the real power and significance of Parliament the loss of financial control by the House of Commons over the executive, to which I think the recent reports of the Auditor General have drawn attention. Of course, we are now told that, with the appointment of this new Comptroller General, all will be for the best in the best of all possible worlds. J'en doute fortement. Anyway, I wanted to ask whether Professor Elliott would think that was an element in the decline of the authority of Parliament.

**Mr. Elliott:** I would certainly think so, Mr. Chairman.

*[Translation]*

certain avantages, ont aussi contribué à réduire les responsabilités ministérielles et le rôle des députés.

Je ne puis certainement pas offrir de solution, mais je dois dire que cette évolution s'est produite pour un certain nombre de raisons et qu'il semble donc extrêmement important de maintenir des sauvegardes contre la croissance de la branche exécutive du gouvernement. Une de ces sauvegardes, bien qu'elle ait été théorique jusqu'à maintenant, a été le rôle de la Reine en tant que souveraine. Il me semble que les dispositions du Bill C-60 supprimeraient dans une certaine mesure cette sauvegarde.

Je puis vous donner quelques exemples. En vertu de l'article 56, la reine ne fait plus officiellement partie du Parlement, c'est maintenant le gouverneur général qui donne son assentiment. Deuxièmement, comme l'a mentionné le sénateur Forsey, ainsi que la Presse la reine ne peut plus exercer ses pouvoirs au Canada de son propre chef. Elle ne peut désormais les exercer que sur la décision du Conseil d'État. Bien entendu, la modification la plus importante est celle prévue à l'article 40 du bill stipulant que le gouverneur général exerce tous les pouvoirs du souverain. Toutes ces modifications, contrairement au témoignage de M. Lalonde—et ce ne sont donc que des hypothèses de ma part—représentent à mon avis une légère réduction des pouvoirs du monarque et, pour les raisons que j'ai mentionnées, cette voie me paraît bien dangereuse alors que d'aucuns se plaignent de la performance des représentants élus du Parlement.

Un autre symptôme de la réduction du rôle de la branche législative du Parlement est la multiplication des mouvements de consommateurs ou des postes d'ombudsman. Il me semble que les représentants élus sont eux-mêmes des représentants des consommateurs et des ombudsmen. Si ce bill contribue à diminuer encore plus leur efficacité ainsi que celle des sénateurs, ou des membres de la Chambre de la fédération, il me semble qu'il faudrait étudier attentivement cette question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** M. Elliott estime-t-il que la perte d'un contrôle sur les dépenses de l'exécutif par la Chambre des communes, souligné par le récent rapport du vérificateur général, a aussi contribué à réduire les pouvoirs et l'importance du Parlement? Bien entendu, on nous dit maintenant que grâce à la nomination d'un contrôleur général, tout ira pour le mieux dans le meilleur des mondes. J'en doute fortement. De toute façon, le professeur Elliott estime-t-il que c'est là une cause de la réduction des pouvoirs du Parlement?

**M. Elliott:** J'en suis convaincu monsieur le président.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Forsey. I think the last questioner is Senator Lamontagne.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Just a very short one. In order to try to meet Senator van Roggen's fear about your controlling the natural resources of the Territories, would you be prepared to accept provincial status on the same basis as Alberta and Saskatchewan did in 1905?

**Mr. Elliott:** It is a start.

**Mr. Lengerke:** If we can have a saving clause in there we would do that.

**Miss MacDonald:** That was in their earlier presentation.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Not mentioning natural resources.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I think I should thank the witnesses on your behalf. They have been helpful to us. Again, Mr. Lengerke has come a long way to speak to us and we are particularly grateful to him. Dr. Elliott is closer at hand but has ably supported the presentation.

I should draw to your attention that the cafeteria on the fifth floor of this building is open until 8.00 p.m. at our request. Last week I am told no one used it, so if no one is making use of the facilities, the privilege may be withdrawn.

**Mr. Lengerke:** Mr. Chairman, I want to thank you on behalf of Yukon, and certainly Dr. Elliott and myself, for allowing us to appear here and for your kindnesses and good questions. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

The meeting is adjourned until 8.00 o'clock tonight.

## SÉANCE DU SOIR

• 2008

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A l'ordre, s'il vous plaît. We are being honoured by having the Minister, Mr. Marc Lalonde, with us again.

J'ai sur ma liste les noms du sénateur Langlois et de M. Hnatyshyn... Is my pronunciation improving?

**Mr. Hnatyshyn:** You get a \$50 bonus for speaking Ukrainian in the Public Service.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** And the third on the list is Senator Lamontagne.

• 2010

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Then we have Mr. Brewin, Mr. Collette, Senator Forsey, Senator Buckwold, and Senator van Roggen. Senator Langlois.

**Le sénateur Langlois:** Nous avons entendu ici ou ailleurs certaines déclarations selon lesquelles il était devenu nécessaire d'abolir le Sénat parce que cette chambre n'avait pas rempli son rôle.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Forsey. Je donne finalement la parole au sénateur Lamontagne.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Une question très courte. Pour dissiper les craintes du sénateur van Roggen quant à un contrôle des ressources naturelles par le Territoire, seriez-vous disposés à accepter le statut de province dans les mêmes conditions que l'Alberta et la Saskatchewan en 1905?

**M. Elliott:** C'est un début.

**M. Lengerke:** Nous pourrions le faire s'il y avait une disposition appropriée.

**Mlle MacDonald:** C'était inclus dans leur première présentation.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sans mentionner les ressources naturelles.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je tiens à remercier les témoins en votre nom. Ils nous ont été très utiles. Je répète que M. Lengerke est venu de très loin pour comparaître devant nous et nous lui en sommes particulièrement reconnaissants. M. Elliott peut se mettre plus facilement à notre disposition, mais ses interventions ont été très utiles.

Je vous signale que la cafétéria se trouvant au cinquième étage de cet édifice sera ouverte jusqu'à 20 h 00 comme vous l'avez demandé. On m'a dit que personne ne s'en était servi la semaine dernière, et s'il en est de même aujourd'hui, ce privilège pourrait nous être retiré.

**M. Lengerke:** Monsieur le président, je tiens aussi à vous remercier au nom du Yukon, et certainement en votre nom à tous les deux, de nous avoir permis de comparaître devant vous et de répondre à vos questions. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci.

La séance est levée jusqu'à 20 h 00 ce soir.

## EVENING SITTING

**The Co-Chairman (Senator Lamontagne):** Will the meeting come to order, please. Nous avons l'honneur d'accueillir le ministre, M. Marc Lalonde, qui comparaît devant nous encore une fois ce soir.

I have the names of Senator Langlois and Mr. Hnatyshyn on my list... Ma prononciation s'améliore-t-elle?

**M. Hnatyshyn:** Vous allez recevoir une prime de \$50 parce que vous parlez l'Ukrainien dans la Fonction publique.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le troisième nom sur ma liste est celui du sénateur Lamontagne.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Et ensuite nous entendons MM. Brewin et Collette, ainsi que les sénateurs Forsey, Buckwold et van Roggen. Sénateur Langlois.

**Senator Langlois:** Here and elsewhere, we have heard statements to the effect that it has become necessary to abolish the Senate because this Chamber has not assumed its role.

*[Text]*

L'autre jour, le ministre qui témoigne actuellement a qualifié cette assertion en disant: Bien, son rôle, en autant que les intérêts régionaux du pays sont concernés... Et je demande au ministre si, avant de faire cette assertion, on a tenu compte du fait que le Sénat s'est penché depuis son existence sur de multiples problèmes concernant les intérêts régionaux du pays.

A cet effet, je désirerais rappeler à ce Comité, et je prendrai la dernière décennie d'abord, qu'en 1957 le Sénat a accompli une tâche importante à son Comité spécial sur l'usage des terres. Ce comité, comme on le sait, fit entre autres choses, rapport sur l'étude des sols, l'inventaire des terres, la coordination de la recherche agricole, la réorganisation de l'agriculture au Canada, la pollution des eaux, même si on a commencé à en parler tant au niveau fédéral que provincial seulement depuis quelques années, dès 1957 le Sénat se penchait sur ce problème important qui est devenu presque catastrophique à l'heure actuelle; cette étude concernait également le drainage des terres, l'érosion, l'irrigation, la réclamation, le reboisement, le regroupement des fermes, le financement des fermes et le crédit agricole. Ce rapport, comme on l'admet ou l'admettront ceux qui en ont pris connaissance, contribua largement à l'adoption de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, à la mise en application en 1961 du programme connu sous le nom d'ARDA et à l'adoption d'au moins sept mesures législatives additionnelles et progressives sur l'usage des terres et des fermes.

En 1960, le Comité spécial du Sénat sur la main-d'œuvre et l'emploi étudia les changements rapides du caractère de la force ouvrière du Canada, les nouveaux standards de spécialisation requis, les problèmes de financement de certains projets, le chômage saisonnier qui existait à cette époque-là et plusieurs autres aspects touchant certaines régions du pays.

Nous devons au travail de ce comité la création du Conseil de développement de la région de l'Atlantique en 1962, du ministère de l'Industrie en 1963, qui furent suivis en 1969 par la création du ministère de l'Expansion économique régionale et de la Loi fédérale sur la formation professionnelle des adultes.

En 1963, un comité spécial du Sénat se pencha sur les problèmes de la vieillesse. Il n'est pas exagéré de dire que le travail de ce comité accéléra l'acceptation du principe du revenu garanti pour les personnes âgées de 65 ans et plus, des recommandations sur l'efficacité du Centre de la main-d'œuvre, de la mobilité des travailleurs, de la santé et des soins médicaux aux travailleurs âgés ainsi que l'entraînement et le recyclage de la main-d'œuvre.

Et à cette longue liste qui est à mon sens incomplète, je me contenterai d'ajouter que l'an dernier, en 1977, le Comité permanent de l'agriculture se penchait sur le problème du nord-est du Nouveau-Brunswick en étudiant la viabilité de l'agriculture dans le comté de Kent. Il a produit un rapport bien connu et dont une partie de sa mise en œuvre intitulée *Sauvons le comté de Kent* est déjà connue. Durant la même année, l'an passé, le même comité du Sénat se pencha sur le problème d'une politique réaliste pour l'importation du bœuf du Canada, problème qui intéressait tous les éleveurs d'ani-

*[Translation]*

The other day, the Minister now appearing before us, qualified this assertion saying that he was referring to our role as far as regional interests in the country were concerned. So I would ask the Minister whether, before he made this statement, he took into account the fact that the Senate, since its inception, has dealt with a multitude of problems affecting the regional interests of the country.

To this effect, I would like to remind the Committee, and I will begin with the past decade, that in 1957 the Senate accomplished an important task in the Special Committee on Land Use. This committee, as you know, among other things, reported on soil studies, land inventories, the co-ordination of agricultural research, the reorganization of agriculture in Canada, water pollution—although it is now being dealt with at both the federal and provincial levels. We have only begun to speak about this problem in recent years, but the Senate, as early as 1957, was discussing this important problem which has almost reached the proportions of a catastrophe today. It examined drainage, erosion, irrigation, claims, reforestation, farm consolidation, farm financing and farm credit. It is recognized, or at least by those who are familiar with the report, what a major contributing factor in the passage of the Agricultural and Rural Development Act, in the implementation of the ARDA program in 1961 and in the passage of at least seven additional and very progressive legislative measures on farm and land use, it was.

In 1960, the Special Senate Committee on Manpower and Employment studied the rapid changes which had taken place in the labour force in Canada, the new specialization standards required, the financing problems encountered in certain programs, seasonal unemployment which existed at that time and many other aspects relating to specific areas of the country.

To that Committee, we owe the creation of the Atlantic Developing Board in 1962 and of the Department of Industry in 1963, which were followed, in 1969, by the creation of the Department of Regional and Economic Expansion as well as the passage of the Adult Occupational Training Act.

In 1963, a special Senate Committee examined the problems of old age. It would not be far-fetched to say that this Committee's work expedited the acceptance of the guaranteed income principle for persons of 65 years of age and over, of the recommendations on the efficiency of Manpower Centres, of workers' mobility, of health and medical care for older workers as well as acceptance of manpower training and development.

To this long list, which remains in my view quite incomplete, I would like to add that last year, in 1977, the Standing Committee on Agriculture dealt with the problem of Northeastern New Brunswick by studying the viability of agriculture in Kent country. It produced a well-known report which has been partially implemented in the form of a document, entitled *Save Kent County*. Again, last year, the same Senate Committee studied the question of a realistic policy for beef imports into Canada, a problem which concerns all producers



## [Texte]

maux à boucherie, d'une côte à l'autre du pays et, particulièrement les provinces des Prairies.

Et j'en passe, je m'abstiens de vous donner ces détails, j'ai ici cette brique qui contient des photocopies des pages frontispices des rapports du Sénat concernant les secteurs que je viens de citer et couvrant les années 1888 à 1944. J'espère que ceux qui veulent que ce travail cesse prendront au moins la peine de prendre connaissance de ces rapports-là. A ce moment-ci, je donne avis au président qu'au cours des débats de ce Comité, je ferai une motion pour qu'un témoin soit entendu pour mettre en preuve ces faits très importants.

• 2015

Maintenant, j'en viens au pamphlet qui nous a été distribué, intitulé *La Chambre de la Fédération*. Je vois qu'à la page 5 on dit ce qui suit, et je cite:

Le Sénat a joué un rôle très utile en tant que chambre de «réflexion»; il a amélioré la qualité de la législation en examinant soigneusement le libellé des projets de loi, et ses comités ont fait un bon travail.

Je suis très heureux d'entendre cette vérité de La Palice mais on aurait tout de même peut-être pu ajouter, pour l'information du Comité, que de la session de 1967-1968 jusqu'à aujourd'hui, le Sénat a fait 373 amendements importants aux projets de loi soumis par le gouvernement. Est-ce que c'est cela qu'on veut détruire? Est-ce que c'est cela qui est devenu gênant? J'aimerais avoir une réponse à cette question.

Maintenant, on a parlé également de la nécessité d'abolir ou de substituer au Sénat une assemblée qu'on appelle la Chambre de la fédération. Je me demande si on s'est arrêté, avant de faire cette suggestion, au fait suivant. Le Sénat canadien comprend actuellement six ex-premiers ministres provinciaux, neuf ex-chefs provinciaux de l'opposition; vingt ex-députés provinciaux; neuf anciens maires et huit anciens échevins ou conseillers municipaux.

Si ce n'est pas là une représentation régionale, je me demande comment on va en obtenir une. Je me demande également comment peut-on, aujourd'hui, délibérément mettre de côté une chambre qui a l'expertise que je viens de souligner pour la remplacer peut-être par des nominations provinciales qui ne seront certainement pas meilleures que celles-ci et qui n'auront certainement pas l'expérience que nous avons.

Parce qu'en plus des catégories de personnes que je viens de nommer, nous avons au Sénat, actuellement, 27 ex-membres de la Chambre des communes et 16 ex-membres du Cabinet fédéral. Je serais heureux qu'on me nomme une autre assemblée législative qui a, à son crédit, à sa disposition, une expertise telle que celle que je viens d'énumérer.

Aux yeux de certaines personnes, et je ne critique pas leurs prétentions, je ne critique pas les idées qu'ils ont manifestées, le Sénat n'a peut-être pas, à leur goût, rempli le rôle qui lui était destiné, mais je me demande si la raison ne réside pas plutôt dans le fait qu'on a laissé opérer le Sénat durant de nombreuses années avec un effectif réduit. C'est une question que je pose au témoin. A l'heure actuelle, il y a 11 vacances au Sénat, dont l'une, celle qui remonte le plus loin, date de 1973.

## [Traduction]

of slaughter livestock from coast and specifically in the Prairie provinces.

And I will spare you the details, but I have this thick volume here—before me containing photocopies of the front cover of all Senate reports, on the areas I just mentioned, between 1888 and 1944. I hope that those who want this work to stop will at least take the time to go through these reports. At this time, I give notice to the Chairman that during the Committee debates I will make a motion that a witness be brought forth to give evidence on these very important facts.

Now, I come to the pamphlet which was distributed to us, entitled *The House of the Federation*. On Page 5 it states, and I quote:

The Senate has played a most useful role as a House of “sober second thought”; it has improved the quality of legislation by carefully vetting of draft legal text; and its committees have done valuable work.

I am very happy that this truism has been shared with me, however, perhaps it should have been added, for the Committee's edification, that between the 1967-68 session of Parliament and now, the Senate has made 373 important amendments to bills tabled by the Government. Is that what you want to destroy? Is that what has become an embarrassment? I would like an answer to my question.

Now, reference was also made to the necessity of abolishing or replacing the Senate by a Chamber known as the House of Federation. When entertaining that suggestion, I wonder whether the following fact was taken into consideration: The Canadian Senate now includes six former premiers, nine former provincial opposition leaders, 20 former MLAP nine former mayors and eight former aldermen or municipal councillors.

If that is not regional representation, then I would like to know what is. I am also wondering how, today, the expertise I have just brought to the fore can be swept aside to be replaced by provincial appointments which can certainly be no better than these and who will definitely not have the experience that we do.

In addition to the categories of people I have just mentioned, in the Senate, at present, there are 27 former members of Parliament and 16 former federal Cabinet ministers. I would like someone to tell me what other legislative assembly has such an impressive array of experts to its credit and at its disposal.

According to some people, and I do not criticize their claims, or the ideas they have expressed, the Senate has not filled the role it was assigned, to their liking and I wonder whether the reason for this criticism resides rather in the fact that the Senate, for many years, has been left to operate without its full complement. That is a question for the witness. At present, there are 11 vacancies in the Senate and one of those goes back as far as 1973. I am referring to the seat left

## [Text]

C'est le siège laissé par feu l'honorable sénateur Donald A. McLean, de Black's Harbour, qui décéda le 5 novembre 1973. Aujourd'hui, l'Opposition officielle au Sénat a atteint le bas niveau de 17 alors que nous avons 11 vacances. Est-ce qu'il n'y aurait pas moyen d'augmenter un peu la représentation de l'Opposition au Sénat et également la représentation des intérêts régionaux en remplissant ces 11 vacances?

Je me pose la question suivante, et je crois que les gens qui ont un peu d'expérience dans la vie parlementaire vont me donner raison... Je crois personnellement que si feu le très honorable Louis St-Laurent, lorsqu'il a été défait comme premier ministre du Canada en 1957, n'avait laissé 17 vacances au Sénat en suspens, je crois qu'aujourd'hui nous aurions plus d'opposition au Sénat. J'ai déploré ce fait. Je l'ai déjà dénoncé en 1973 lors du débat sur la réforme du Sénat, dans notre chambre haute. Je crois, et j'ai suggéré, à cette date-là, et fortement recommandé que le gouvernement ne devrait jamais laisser l'opposition au Sénat baisser en bas du tiers des membres de cette chambre. Je crois que c'est une erreur monumentale. Si le Sénat n'a peut-être pas fonctionné au goût de certains, c'est parce que le Sénat n'avait pas les effectifs voulus à cause de l'omission du gouvernement de nommer des remplaçants lorsque des vacances se sont créées.

• 2020

Maintenant, j'ai ici une citation d'un ancien premier ministre, un grand Canadien qui était de mon parti, le très honorable Louis St-Laurent, qui, en 1937, écrivait dans le *Queen's Quarterly* ce qui suit:

Some time ago a prominent and popular Canadian, a man of opposite political association to myself, said,

"I am thankful in these days for the Senate! No matter what wild and extreme radicalism may sweep the country the Senate will stand firm; it will save the ship".

This surely is worth saying and remembering. The forces of wild and extreme radicalism must be met right out among the ranks of our people, in their homes and meeting places; there the power of reason and common sense must be applied, the lesson of long experience must be taught, or nothing will save the ship. Surely we have learned from tragedies in other lands that the tide of a mad, militant and persistent majority never can be stemmed. It must not become a majority.

Je crois que ce qu'écrivait en 1937 le très honorable Arthur Meighen est vrai aujourd'hui. Nous n'avons qu'à regarder en Europe, en Italie, en Allemagne de l'Ouest, au Japon, partout dans le monde, en Afrique du Nord et même ici au Canada.

Nous l'avons le radicalisme au Canada. Nous avons au pouvoir à Québec des doctrinaires, des socialistes doctrinaires qui veulent détruire notre pays. C'est le temps d'empêcher qu'ils deviennent une majorité au pays. C'est le temps de protéger le Canada, et non pas le temps de détruire ses meilleures institutions parlementaires. Merci.

## [Translation]

by the late Honourable Senator Donald A. McLean from Black's Harbour, who died on November 5, 1973. Today, the official opposition in the Senate has reached the low number of 17, and there are 11 vacancies. Is there not some way to increase the opposition's representation in the Senate as well as the regional representation by filling these 11 vacancies?

I am wondering, and I think that people who have had some experience in parliamentary life should be able to tell me why... I personally believe that if the Right Honourable Louis St. Laurent, when defeated as Prime Minister of Canada in 1957, had not left 17 vacancies pending in the Senate, there would be a more solid representation of the opposition in the Senate today. I really deplore this state of affairs and I said so in 1973 during the debate on Senate reform in the Upper Chamber. I think that at that time, I suggested and strongly recommended that the government should never let the opposition in the Senate go below one third of the members of that House. It is, in my judgment, a monumental error. If the Senate has not functioned to some people's liking, it is because we have not had the complement necessary due to the government's neglect in replacing vacancies as they came up.

Now, I have a quote from a former prime minister, a great Canadian from my party, the Right Honourable Arthur Meighen who, in 1937, wrote this in the *Queen's Quarterly*:

Il y a quelque temps, un Canadien très connu et très important, un homme d'une allégeance politique différente de la mienne, a dit:

«J'apprécie beaucoup l'existence du Sénat de nos jours! Peu importe le vent de radicalisme effréné qui souffle sur le pays, le Sénat demeure immuable; il nous sauvera».

Voilà une déclaration qui vaut d'être citée et retenue. Les vagues de radicalisme extrémiste doivent être refoulées au niveau de la population même, chez les gens et dans leurs lieux de réunion où il faut user du pouvoir de la raison et du bon sens, montrer les fruits de l'expérience, autrement, rien ne nous sauvera. Nous avons certainement appris des tragédies survenues dans d'autres pays qu'on ne peut jamais endiguer la marche d'une majorité militante, persistante et déchaînée. Il ne faut pas que ce radicalisme l'emporte.

I think that what the Right Honourable Arthur Meighen wrote in 1937 is still true today. We just have to look at Europe, Italy, West Germany, Japan, North Africa, everywhere in the world including Canada.

There is radicalism in Canada. The government presently in power in Quebec is made up of doctrinaires, socialist doctrinaires who want to destroy our country. It is time to stop them from becoming a majority in this country. It is time to protect Canada and not to destroy its best Parliamentary institutions. Thank you.



## [Texte]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur le ministre, est-ce que vous voudriez faire des commentaires?

**M. Lalonde:** Eh bien, j'aurais des commentaires très courts à formuler.

Je pense que ce que le sénateur Langlois a indiqué concernant le travail du Sénat est tout à fait juste. La qualité des travaux qui ont été accomplis par le Sénat, et il n'a mentionné qu'une portion infime des travaux qui ont été accomplis par le Sénat, soit par des comités du Sénat ou par le Sénat dans son ensemble au cours des années... Encore là, ses références à la qualité des sénateurs, actuels et historiquement, en est une que je n'ai aucune difficulté à endosser ici.

La question n'est pas de savoir si les personnes qui occupent actuellement la fonction de sénateur sont compétentes ou pas, si elles sont qualifiées ou pas. Je suis prêt tout de suite à dire: Oui, elles sont compétentes! Oui, elles sont qualifiées!

Mais la question n'est pas à savoir si le Sénat a fait du bon travail ou du mauvais travail. Je suis prêt tout de suite à dire que le Sénat a fait du bon travail. Là où la question se pose, et elle n'est pas résolue par la déclaration du sénateur Langlois, je pense, c'est au niveau de deux aspects. Tout d'abord, il y a le problème de la méthode de nomination.

Les nominations au Sénat sont, depuis 1867, entre les mains du gouvernement au pouvoir. Peu importe le gouvernement fédéral en question, c'est une nomination qui appartient au gouvernement au pouvoir.

Même si on y a nommé des premiers ministres de provinces ou de nombreux députés d'assemblées législatives provinciales, dans la plupart des cas, très peu de gouvernements provinciaux actuels considéreraient que ces personnes sont leurs représentants à Ottawa. Quand on se pose la question en rapport avec l'objectif que les Pères de la Confédération avaient d'assurer une voix régionale forte au Parlement fédéral par le Sénat, je pense que force nous est de constater qu'indépendamment de la qualité des personnes, le processus même de nomination a fait que cet objectif ne s'est pas réalisé.

Il ne s'est pas réalisé, premièrement à cause de la méthode de nomination, mais aussi, deuxièmement, à cause de la durée du mandat. À partir du moment où quelqu'un était nommé à vie, jusqu'à tout récemment, et jusqu'à l'âge de 75 ans durant les dernières années, il est évident qu'une personne ainsi nommée ne peut prétendre parler au nom des intérêts provinciaux, et particulièrement des gouvernements provinciaux. La proposition qui est devant vous en est une qui tente de développer un mécanisme, une formule, en vertu duquel les gouvernements provinciaux pourraient avoir voix au chapitre, même si c'est indirectement, dans la détermination des grandes politiques nationales et, pourraient participer par l'intermédiaire de la chambre haute, avec des nominations faites par le Parlement fédéral, à la détermination de ces grandes politiques nationales.

• 2025

Ainsi, elle pourrait permettre de remplir l'un des objectifs que les Pères de la Confédération eux-mêmes visaient en créant le Sénat et combattre, si je peux dire, les tendances au

## [Traduction]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Minister, would you like to make any comments?

**Mr. Lalonde:** Well, I do have some very brief ones.

I think that what Senator Langlois stated on the work of the Senate is completely accurate. The quality of work done by the Senate, and he only mentioned a minute portion of the Senate's achievements, done either in Senate committees or in the Chamber itself over the years... There again, his references to the quality of both present and past senators are willingly endorsed.

There is no question as to whether these people who are now occupying the position of senator are competent or not, as to whether or not they are qualified. I can say immediately that yes, they are competent! Yes, they are qualified!

But the problem at hand is not in deciding whether the Senate has worked well or poorly. I can assure you right away that the Senate has done good work. The question remains, and it was not answered in Senator Langlois' statement, and it is a two-fold question. First of all, there is the matter of the method of appointment.

Appointments to the Senate have, since 1867, been the responsibility of the government in power. Regardless of which federal government it is, these appointments are always its responsibility.

Even if we had appointed provincial premiers or members of provincial legislative assemblies, in most cases, very few present provincial governments would consider that these people really represent them in Ottawa. When this question is seen in the context of the desire the Fathers of Confederation had in ascertaining a strong regional voice in the federal Parliament through the Senate, I think that, perforce, we have to realize that despite the quality of the people involved, the appointment procedure itself is the reason why this objective has not been met.

It has not been met, first of all, because of the method of appointment, but also, secondly, because of the length of the mandate. As soon as someone is appointed for life, until recently, and until the age of 75 in recent years, it is obvious that a person appointed in this manner cannot claim to speak on behalf of provincial interests, and especially on behalf of provincial governments. The proposal before you is designed to develop a mechanism, a formula, which would permit provincial governments to have a say, although it may be indirect, in the formulation of major national policies and to participate, through the Upper Chamber, by appointments made in the federal Parliament, in determining important national policies.

It would thus attain one of the objectives the Fathers of Confederation had in mind when they created the Senate and would combat, if I may use that word, the tendencies towards



*[Text]*

régionalisme excessif, les tendances à l'aliénation des régions excentriques et moins peuplées vis-à-vis le pouvoir central, le pouvoir fédéral.

Ce sont des motifs qui sont derrière la proposition qui vous est présentée. Comme je l'ai dit, le gouvernement est intéressé à connaître le point de vue de ce comité, à savoir si ces objectifs peuvent être atteints d'une meilleure façon.

Je constate, cependant, que ceux qui se sont penchés sur cette question de la chambre haute durant les dernières années ont eu tendance, fréquemment en tous les cas, à recommander une forme quelconque de participation provinciale à la nomination des membres de la chambre haute.

En fait, le gouvernement canadien, dès son rapport sur la constitution de 1968, avait indiqué que la nomination des membres de la chambre haute devrait être faite par le biais d'une participation quelconque des provinces.

Alors, ce n'est pas un développement révolutionnaire et récent. C'est une proposition qui est dans l'air depuis déjà très longtemps. Ce présent gouvernement y a référé depuis 10 ans et on en parle abondamment dans la littérature.

L'argument soulevé au sujet des 11 vacances au Sénat, sénateur Langlois, j'ai de la difficulté à le prendre très sérieusement. En fait, il y a 104 sénateurs. Il en reste 93 qui sont en mesure de faire le travail au Sénat. J'ai de la difficulté à croire que ces 11 absents font toute la différence dans l'opinion publique.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman—just call me Ray—I was going to indulge in a strident defence of the Senate, but somebody got in ahead of me, so I will change my questioning to another area. I want to deal briefly initially with the rather curious statement made by the Minister with respect to correspondence passed between the Prime Minister and The Queen in the current defence of the position taken by the government in this particular legislation. I think the Minister would be the first to acknowledge and admit that in terms of the constitution, constitutional law and precedent, in most matters in respect of executive powers, in fact, all executive powers left to a Monarch in terms of Canadian constitutional law have very limited powers, indeed, and the fact of the matter is that if the two houses within their own jurisdictions were to set up a joint address to Her Majesty, she would have no alternative but to accept it regardless of whatever those proposals were for constitutional change or otherwise. In fact, there is a very eminent British constitutional expert by the name of W. Bagehot who wrote in his treatise called *The English Constitution* that the Queen has no veto over legislation, she must sign her own death warrant if the two Houses unanimously set it up for her.

In that context, it was a rather curious statement made by the Minister and I am sure that he must be, if I am in receipt of many many messages of what I consider to be outrage about intruding Her Majesty into a political discussion with respect to the constitution, I have no doubt that the Minister must have received this kind of complaint in large number himself. I just want to examine exactly what has transpired here so we get a perspective on this exchange of correspondence, so that

*[Translation]*

excessive regionalism, towards the alienation of eccentric and less populated regions vis-à-vis central power, the federal power.

That is the reasoning behind the proposal which has been introduced before you. As I said, the government is interested in hearing the Committee's point of view, in knowing whether these objectives may be met in a better way.

Nonetheless, I note that those who have devoted themselves to this question of the Upper Chamber in recent years have often tended to recommend some form of provincial participation in the appointment of members of the Upper Chamber.

In fact, the Canadian government, in its 1968 report on the Constitution, indicated that the appointment of members of the Upper Chamber should be done with some form of provincial participation.

So, it is neither a very revolutionary or a very recent development. It is a proposal which has been in the wind for some time now. The present government has been speaking about it for ten years and it is referred to often in current documents.

Senator Langlois, I find it very difficult to take your argument about the 11 vacancies in the Senate seriously. There should be 104 senators, in fact. That means there are 93 now who are capable of doing the Senate's work. I have difficulty believe that 11 vacancies are making all this difference in public opinion.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président—vous pouvez m'appeler Ray—j'allais défendre le Sénat, avec véhémence, mais quelqu'un m'a devancé; je vais donc me concentrer sur un autre domaine. D'abord, je veux parler de la déclaration quelque peu curieuse du ministre concernant la correspondance entre le premier ministre et la Reine qui visait à défendre la position prise par le gouvernement vis-à-vis de ce projet de loi. Je crois que le ministre serait le premier à admettre qu'en ce qui concerne la constitution, le droit constitutionnel et les précédents, les pouvoirs exécutifs dont jouit un monarque en vertu de la constitution canadienne sont, en effet, très restreints. Il n'en reste pas moins vrai que si les deux Chambres, dans le cadre de leurs propres attributions, envoient une adresse conjointe à Sa Majesté, celle-ci se verrait dans l'obligation de l'accepter, peu importe le caractère de ces propositions de réforme constitutionnelle. M. W. Bagehot, éminent expert britannique en matière constitutionnelle, a écrit dans un traité intitulé *The English Constitution* que la Reine n'a aucun pouvoir de veto sur la législation; elle serait obligée de signer son propre acte de décès si les deux Chambres le rédigeaient pour elle.

Or, dans ces conditions, la déclaration du ministre paraît assez curieuse et je suis convaincu que tout comme moi, il doit recevoir de nombreuses lettres déplorant l'implication de Sa Majesté dans une discussion politique sur la constitution. Je voudrais étudier exactement ce qu'il en est résulté afin de remettre en perspective cet échange de correspondance et d'obtenir au moins quelques précisions. Selon la déclaration du ministre, il y a eu des discussions entre le premier ministre et

## [Texte]

we have it clarified at least. I gather that there was the discussions referred to in the statement of the Minister between the Prime Minister and Mr. Basford and others with Her Majesty, but I want to know whether the advice of Her Majesty in the new role envisaged for her in Bill C-60 was actually sought by the government, and was this opinion that was sought, a formal opinion requested or was it a personal note of advice to her Prime Minister?

• 2030

**Mr. Lalonde:** There was no formal opinion requested from the Queen. It was indicated Mr. Basford and Mr. Thorsen went to see the Queen to present to her the text of the proposed bill and to indicate to her the content of that particular bill, to indicate to her that this represented also the implementation of the view expressed by the Prime Minister previously. It was also indicated that these were proposals that would be considered by Parliament and this was a bill that was being tabled only for discussion. So the visit to the Queen was as a matter of a thing that should have taken place in the normal course and no advice or formal or informal opinion was requested. It was a matter of making sure that Her Majesty was fully aware of the proposals that were being considered and that would be considered by Parliament and Canadian authorities over time.

**Mr. Hnatyshyn:** What was the reason, may I ask, for the letter to the Prime Minister?

**Mr. Lalonde:** To the Prime Minister?

**Mr. Hnatyshyn:** Yes.

**Mr. Lalonde:** I do not think I am the proper person, or even the Prime Minister would be the proper person, to answer this question. You would have to ask this question of the Queen. This letter was not solicited. It was sent by Her Majesty's secretary to the Prime Minister as an answer or a reaction to the proposals, but we did not request any particular letter or report.

**Mr. Hnatyshyn:** Well, all right, in essence then, because you referred to the letter in your statement, when the Queen, as you termed it, consented to changes that have been proposed by the government, I was wondering whether it is the government's position that she was giving formal approval to a formal advice as she is constitutionally required to do, or is it the position of the government, as the Minister suggested, that the Queen, Her Majesty, was reporting to the Prime Minister her personal opinion with respect to the changes made?

**Mr. Lalonde:** The Queen obviously decided to have a letter sent to the Prime Minister expressing her views and appreciation of the visit she had received and the explanations that she was provided with, and obviously she also decided to express her own views on the subject. That is all I can tell you.

**Mr. Hnatyshyn:** So you are suggesting these are her personal views expressed, as opposed to a . . .

**Mr. Lalonde:** You will not ask me, Mr. Hnatyshyn, to pass judgment or appreciation of what the Queen's views or inten-

## [Traduction]

M. Basford, et d'autres avec Sa Majesté, mais j'aimerais savoir si le gouvernement a vraiment demandé à la Reine ce qu'elle pensait du nouveau rôle que lui réserverait le Bill C-60, et si cette opinion a été demandée de façon officielle, ou s'il s'agissait seulement d'une note personnelle de la Reine à son premier ministre?

**M. Lalonde:** On n'a demandé aucun avis officiel à la Reine. La déclaration précisait que M. Basford et M. Thorsen ont été voir la Reine pour lui présenter le texte et le contenu de ce bill et pour lui expliquer que ce projet représente également la concrétisation des projets dont lui avait déjà parlé le premier ministre. On lui a également précisé qu'il ne s'agissait que de propositions qui seraient étudiées et débattues par le Parlement. Cette visite à la Reine était donc tout à fait naturelle et aucun avis, officiel ou non, ne lui a été demandé. Il s'agissait de s'assurer que Sa Majesté était bien au courant des propositions que le Parlement et les dirigeants canadiens étudieraient bientôt.

**M. Hnatyshyn:** Qu'est-ce qui justifiait la lettre au premier ministre?

**M. Lalonde:** Au premier ministre?

**M. Hnatyshyn:** Oui.

**M. Lalonde:** Je ne pense pas être en mesure, pas plus que le premier ministre d'ailleurs, de répondre à cette question. Vous devriez le demander à la Reine. Cette lettre n'a pas été sollicitée; elle a été envoyée par le secrétaire de Sa Majesté au premier ministre, à titre de réponse ou de réaction aux propositions, mais nous n'avons demandé aucun rapport, aucune lettre.

**M. Hnatyshyn:** Très bien. Puisque dans votre déclaration vous avez fait allusion à la lettre où, selon vous, la Reine consentait aux changements proposés par le gouvernement, j'aimerais savoir si vous estimez que la Reine donnait son approbation officielle à un avis officiel, comme l'exige la Constitution, ou que Sa Majesté la Reine communiquait au premier ministre son opinion personnelle sur les changements proposés?

**M. Lalonde:** De toute évidence, la Reine a décidé de faire envoyer une lettre au premier ministre pour lui faire part de son opinion et de son appréciation quant à la visite et aux explications reçues; elle a évidemment décidé d'exprimer également son propre avis sur cette question. C'est tout ce que je puis vous dire.

**M. Hnatyshyn:** Alors vous affirmez qu'il s'agit là de son opinion personnelle, par opposition à . . .

**M. Lalonde:** Monsieur Hnatyshyn, ne me demandez pas de juger les intentions ou l'opinion de la Reine. Vous pouvez



## [Text]

tions are or were. You are there to make the judgment on your own. You will not get me involved in this.

**Mr. Hnatyshyn:** All right. Then Mr. Chairman, this is a most incredible thing. The Minister comes into this Committee and we see the headlines across the nation the next day on the basis of a statement made by the Minister that the Queen consented to the purport and the intention contained in the bill, and now he is telling us we have to draw our own conclusions. I think in all fairness that I should ask the Chair for what I think is a reasonable ruling to make and I would ask the Minister first if he will voluntarily table the letter from which he has quoted and made reference to in the course of his discussion, his statement, so that people can in fact decide for themselves, quite apart from the Minister's interpretation of that letter, how enthusiastic Her Majesty was for all the changes that are being proposed in this particular legislation. I think in all fairness, and if the Minister does not want to be evasive, that he should now agree to table that letter so we and the people of Canada, through the media, can in fact see what exactly was said.

• 2035

**Mr. Lalonde:** Mr. Chairman, obviously such a step will not take place for all the proper and good constitutional reasons. What I have said, however, is that my statement before this Committee was cleared and approved by the Palace word for word, and was released by the Palace also in London.

As far as interpreting the views or the statement of the Queen, I have already told you that I would not interpret them and you will not get me to interpret them; I will leave you to make your own judgment.

**Mr. Hnatyshyn:** On a point of order, I do not want this necessarily taken off, but I think I should get a ruling from the Chair if that is possible. I want to quote authority and it seems to me that on parliamentary procedure the Minister now having brought forward the whole question by his statement and having made reference to a specific document, I think there is good and ample authority, in fact pretty explicit authority in parliamentary terms for the Minister's being required now on the basis of having made reference to that document to table the document before this Committee. I want, in support of my submission to the Chair in order to get a ruling on this, to quote from *Beauchesne's*, citation 159 subparagraph (2):

A Minister of the Crown is not at liberty to read or quote from a despatch or other state paper not before the House, unless he be prepared to lay it upon the table. This restraint is similar to the rule of evidence in courts of law, which prevent counsel from citing documents which have not been produced in evidence.

The last sentence, I think, is very appropriate:

The principle is so reasonable that it has not been contested and when the objection has been made in time, it has been generally acquiesced in.

## [Translation]

porter votre propre jugement, mais ne m'embarquez pas dans cette affaire.

**M. Hnatyshyn:** C'est bon. Voilà une chose assez incroyable, monsieur le président. Le ministre comparait devant notre comité; le lendemain, tous les journaux du pays affichent à la une ses déclarations, à l'effet que la Reine approuve l'esprit et la lettre de ce projet de loi, et voilà maintenant qu'il nous dit que nous devons tirer nos propres conclusions. Avant de demander au président de prendre une décision raisonnable, j'aimerais demander au ministre s'il est prêt à déposer la lettre qu'il a citée au cours de sa déclaration. Ainsi, quelle que soit l'interprétation que le ministre donne de cette lettre, les gens pourront juger eux-mêmes de l'enthousiasme de Sa Majesté à l'égard de tous les changements proposés dans ce bill. Si le ministre ne cherche pas à éluder la question, je crois qu'il devrait accepter de déposer cette lettre. Grâce aux media, les citoyens du Canada pourront ainsi savoir comme nous ce qui s'est dit exactement.

**M. Lalonde:** Monsieur le président, je me garderai bien de prendre une telle mesure, et ce, pour d'excellentes raisons constitutionnelles. J'ai dit toutefois que chaque mot de ma déclaration devant ce Comité avait été approuvé par le Palais et qu'elle avait également été communiquée à Londres.

Quant à interpréter les opinions ou la déclaration de la reine, —je vous ai déjà dit que je ne m'y prêterais pas; je vous laisse porter votre propre jugement.

**M. Hnatyshyn:** J'invoque le Règlement car j'aimerais que le président prenne une décision à ce sujet, si possible. Puisque le ministre a lui-même soulevé toute cette question en faisant allusion à un document précis, il me semble que, selon la procédure parlementaire, le ministre est tenu de déposer ce document au Comité. Je demande donc au président de prendre une décision et, à l'appui de cette demande, je cite le *Beauchesne*, article 159 paragraphe 2:

Il n'est pas permis à un ministre de la Couronne de lire ou citer une dépêche ou autre document d'État qui n'a pas été soumis à la Chambre, à moins qu'il ne le dépose sur le bureau. Cette restriction ressemble à la règle concernant la preuve devant les tribunaux, laquelle interdit à un avocat de citer des documents qui n'ont pas été déposés comme pièce justificative.

A mon avis, la dernière phrase est très pertinente:

Ce principe est si raisonnable que personne ne l'a contesté. Par le passé, toute protestation faite à temps dans ce sens a été généralement admise.



## [Texte]

Mr. Chairmen, it seems to me that this is a case in which the Minister has now presented us with a statement in which he attributes certain positions on the basis of a letter which he says was received by the Prime Minister, apparently by the government then, on which he bases a particular argument. This strikes me as being eminently essential that if we are in fact to understand fully the import of the statement, the implications of the statement that was made, that we should have and the Minister should be obliged and compelled by order of the Chair to table that document. It is as simple as that and I think *Beauchesne's* has a very straightforward statement of the precedent under which a Minister cannot make vague references to a particular document and then not there is any substance to the position that he has put forward in a statement before the House or a Committee of the House.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps if I might just give a preliminary reaction to that without attempting to foreclose further argument. I think that the ruling from *Beauchesne's* as I heard it, would refer to quotes. I want to check this, my recollection of the Minister's statement was that he did not quote but only referred to a letter. The additional problem I see with the motion which has been suggested is that I think the privilege of a document of this kind might take precedence over the normal rule even if that rule applied. If there is further argument I would suggest that members might wish to address themselves to these points or any other points that commend themselves to them.

We, of course, could have this argument more fully at a later date since people mostly have not come prepared with their rule books, but I see that Senator Forsey wants to contribute at this stage and perhaps those who want to can contribute now and others may contribute tomorrow or the next day.

• 2040

**Senator Forsey:** Well, very briefly, Mr. Chairman, it seems to me that the last point you made is quite correct, that a communication from the Crown, unless it is a formal message from the Crown, a confidential communication between the Crown, and its ministers, cannot be produced in Parliament. With great respect to Mr. Hnatyshyn, I do not think that rule applies to such communications. I think there are other points that can be raised about this but I do not really think this one is well founded. I am sorry to have to disagree with my friend Mr. Hnatyshyn, but I think his point is not well taken.

**Mr. Hnatyshyn:** I did not raise the point.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I do not want to discuss this particular point, whether the document should be produced, but I do want to make the observation in passing that if it were a personal document or a personal view expressed by the Queen, it is most inappropriate for the minister or any minister of the Crown to produce it in the course of the discussion of a highly controversial Canadian public issue.

**An hon. Member:** Hear, hear.

## [Traduction]

Messieurs les présidents, il me semble qu'il s'agit bien là d'un cas où le ministre nous fait part de certaines positions contenues dans une lettre qu'il affirme avoir été reçue par le premier ministre, et donc par le Gouvernement semble-t-il, lettre sur laquelle il fonde son argumentation. Si nous voulons comprendre pleinement l'essence et les implications de sa déclaration, il me semble absolument essentiel que les présidents obligent le ministre à déposer ce document. C'est très simple, et je pense que le *Beauchesne* définit clairement le précédent selon lequel un ministre ne peut faire vaguement allusion à un document donné sans le déposer, faute de quoi nous ne pouvons juger si sa déclaration devant la Chambre ou le Comité est justifiée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sans couper court à la discussion, je pourrais peut-être vous faire part de ma première réaction à cet égard. Si j'ai bien compris le règlement de *Beauchesne* s'applique aux citations. Or, que je sache, la déclaration du ministre ne contient pas de citation mais seulement des allusions à une lettre. L'autre problème que pose cette motion est qu'à mon avis le privilège d'un document de cette nature aurait peut-être préséance sur ce règlement, même si celui-ci s'appliquait à ce cas précis. S'il y a d'autres commentaires, je proposerai aux députés de réfléchir à ces questions ou à toute autre question qui pourrait s'imposer à eux.

Évidemment nous pourrions reprendre cette discussion plus tard puisque la plupart d'entre vous ne sont pas préparés et n'ont pas leur recueil de règlements. Je constate que le sénateur Forsey désire intervenir; ceux qui le désirent pourront le faire après lui, les autres attendront demain ou le jour suivant.

**Le sénateur Forsey:** En quelques mots, monsieur le président, il me semble que votre dernière remarque est tout à fait juste. A moins qu'il ne s'agisse d'un message officiel de la Couronne, toute communication entre la Couronne et ses ministres ne peut être déposée au Parlement. Je respecte beaucoup M. Hnatyshyn, mais je ne crois pas que ce règlement s'applique à de telles communications. D'autres arguments pourraient être avancés mais, vraiment je ne crois pas que ce règlement s'applique. Je suis désolé d'être en désaccord avec mon ami M. Hnatyshyn, mais à mon avis sa demande n'est pas justifiée.

**M. Hnatyshyn:** Ce n'est pas moi qui l'ai provoquée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je ne veux pas discuter de la question de savoir si le document devrait être déposé ou non mais j'aimerais faire remarquer que, s'il s'agit d'une opinion ou d'un document personnel de la Reine, il est tout à fait inopportun qu'un ministre de la Couronne y fasse allusion au cours d'un débat sur un sujet très controversé au Canada.

**Une voix:** Bravo, bravo.

**[Text]**

**Mr. Brewin:** I take that view and I do not think it is a matter of legalism, I think it is a matter of if there is talk of confidence, if I were the Queen, I would not confide anything to any ministers of the Crown which I thought were going to banded around the newspapers in the midst of a political controversy.

**Senator Forsey:** Hear, hear.

**Mr. Brewin:** Now, Mr. Chairman, I would like to raise another subject and first of all make a brief statement.

**Mr. Hnatyshyn:** Hold it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Excuse me, Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I was not calling on you to ask questions but to debate the point of order.

**Mr. Brewin:** Okay.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** And there are others who wish to speak to that. We do have you down for questions and will come back to you.

**Mr. Brewin:** Right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Breau is next.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, on the point of order, I think the essential point—I have not got a copy of the *May's* or *Beauchesne's* before me—but if I recall, having heard them quoted and read them before many times, the particular point of order raised by Mr. Hnatyshyn deals with a quote from a document. I have the statement of the minister here before me and I do not see any quotes in that statement. There is a reference to letters but there is no quote of any other document so I think there is no point of order and I do not see why we should discuss it any longer.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, on this point of order, I am interested in the pious statements of concern for Her Majesty having written a letter to the Prime Minister and being concerned that it would be discussed or somebody used the term "banded about". The bandying about began with the minister who was here who quoted the letter. Mr. Breau says no, he did not quote it. Well, this is as close as you can come to a quotation when a minister of the Crown says that the Prime Minister received from the private secretary to the Queen dated June 20 a letter indicating that Her Majesty was content with the proposed change in the Royal style and titles and was satisfied that the proposals would not alter the essential relationship of the Crown to Canada.

That is not put in quotes but it is as close to a quote as it is possible to be and most people, most—just keep quiet for a minute unless you get the eye of the chair. The point I am making is that this is as close as you can come to a quote and the average intelligent person would say, describing this, the minister quoted the letter. I do not believe there is a person in this room who would not say that, that the minister quoted the letter quoted the Queen as indicating so and so, and quoted the Queen as saying she was satisfied. It may be an indirect quote,

**[Translation]**

**M. Brewin:** C'est mon avis et je ne crois pas qu'il s'agisse ici d'une question juridique; c'est une simple question de confiance. Si j'étais la Reine, je ne confierais rien à un ministre de la Couronne qui puisse être par la suite colporté par les journaux au beau milieu d'une controverse politique.

**Le sénateur Forsey:** Bravo, bravo.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je voudrais faire une brève déclaration avant de poser une autre question...

**M. Hnatyshyn:** Un instant.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi, monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne vous ai pas donné la parole pour poser des questions mais plutôt pour discuter du rappel au Règlement.

**M. Brewin:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Et il y en a d'autres qui voudraient en discuter. Vous êtes inscrit sur la liste et vous aurez votre tour plus tard.

**M. Brewin:** C'est bien.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Breau a la parole.

**M. Breau:** A propos du rappel au Règlement, monsieur le président, je n'ai pas devant moi d'exemplaire du *May* ou du *Beauchesne*, mais je les ai entendus citer et je les ai lus à plusieurs reprises. Il est essentiel de noter que l'argument avancé par M. Hnatyshyn porte sur une citation d'un document. J'ai en main la déclaration du ministre et je n'y vois aucune citation. On y fait allusion à des lettres, mais on n'y cite aucun autre document; il n'y a donc pas de problème et je ne vois pas pourquoi nous devrions poursuivre cette discussion plus longtemps.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, il est curieux de voir certaines personnes s'indigner pieusement parce que la lettre de sa Majesté au premier ministre risquerait d'être divulguée, et même «colportée» par le journaux, a-t-on dit. Or, ce colportage a commencé alors que le ministre citait la lettre. M. Breau affirme qu'il n'y a pas eu de citation. On ne saurait être plus près d'une citation que quand un ministre de la Couronne affirme que le premier ministre a reçu du secrétaire privé de la Reine une lettre en date du 20 juin indiquant que Sa Majesté était satisfaite des changements proposés aux titres et attributions royales et qu'elle était convaincue que ces propositions ne modifieraient pas la relation essentielle existant entre la Couronne et le Canada.

Il n'y a pas de guillemets mais on ne saurait être plus près d'une citation et la plupart des gens—je vous en prie, laissez-moi continuer. On ne saurait être plus près d'une citation et, devant les faits, toute personne intelligente affirmerait que le ministre a cité la lettre. A mon avis, personne dans cette salle ne peut nier que le ministre a cité la lettre, qu'il a cité la Reine en précisant ceci et cela, en affirmant qu'elle était satisfaite. Il s'agit peut-être d'une citation indirecte mais j'attirerai l'attention de M. Breau et de tous les autres intéressés sur le fait que



## [Texte]

and I would call to the attention of Mr. Breau and any others who are interested that there is in the syntax definitions of English a clear distinction made between direct and indirect quotes so that an indirect quote can very well be regarded as a quote and would be by most people. But certainly the fact remains that if this communication by the Queen has been bandied about, the bandying about started when the Minister who is sitting here produced this document. This was the start of the bandying about and without this document there would have been no bandying about. There would have been no reference. The Queen would not have been dragged into this as she has been by the Minister.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Colletette.

**Mr. Colletette:** Yes, Mr. Chairman, I do not wish to belabour the point any more. But I would support Senator Forsey's view on Royal privilege taking precedence over parliamentary privilege. I am surprised that Mr. Hnatyshyn's view of royal privilege is such that he would even deign to bring this up or request in Committee the production of this document. In fact, with all due respect, Mr. Chairman, I think this shows a marked disrespect towards Her Majesty and this very discussion, this very point of order, is absolutely and without question impertinent and I would ask, Mr. Chairman, that you move on.

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, I think I should rule on that point immediately, Mr. Colletette. I do not think . . .

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, if I just . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Excuse me for just a moment, Mr. Hnatyshyn. I do not think we can take Mr. Hnatyshyn's right to raise points of order from him before I even decide whether or not it is a valid point of that kind. So, Mr. Hnatyshyn, do you want to make a further reply?

**Mr. Lawrence:** What is the penalty for treason?

**An hon. Member:** That is right.

**Mr. Hnatyshyn:** Well, if Mr. Colletette is interested if I go down so does the Minister. Anyhow I wanted to make just one specific reference . . .

**Mr. Lawrence:** Do not tempt us.

**Mr. Hnatyshyn:** I withdraw that statement.

I just wanted to bring to the Chairman's attention the ruling of the Speaker of the House in respect to this kind of reference to documents. It took place in the *Hansard* debate of April 8, 1976 at page 12612 and at that time the Speaker said as follows:

Without going into detail with respect to the precedents, the Minister is, of course, obliged to table a document if he has referred to it in the course of debate and advances an argument accordingly; if he initiates a reference to a document he ought to be obliged to table it.

So the Speaker has been quite clear with respect to references to documents and the using of documents.

## [Traduction]

les définitions syntaxiques anglaises établissent une nette distinction entre les citations directes et indirectes. Ainsi, une citation indirecte peut très bien être considérée comme une citation directe, comme le feraient la plupart des gens. Le fait demeure que s'il y a eu colportage de cette communication de la Reine, ce colportage a commencé lorsque le ministre ici présent a fait allusion à ce document. C'est ainsi que tout a commencé et sans ce document il n'y aurait pas eu de problème. On n'y aurait même pas fait allusion. La Reine n'aurait pas été mêlée à cette affaire comme elle l'a été par le ministre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Colletette.

**M. Colletette:** Je ne veux pas insister plus longtemps sur cette question, monsieur le président, mais j'appuie l'avis du sénateur Forsey relativement au privilège royal qui aurait préséance sur le privilège parlementaire. Je m'étonne que M. Hnatyshyn ait du privilège royal une opinion telle qu'il ose soulever cette question ou réclamer en comité le dépôt de ce document. Personnellement, monsieur le président, je crois qu'il s'agit là d'un manque total de respect à l'égard de Sa Majesté et ce rappel au Règlement, cette discussion même, sont tout à fait impertinents; je vous demanderai donc, monsieur le président, de reprendre vos travaux.

**Des voix:** Bravo, bravo!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vais devoir prendre une décision à ce sujet immédiatement, monsieur Colletette. Je ne crois pas que . . .

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, si vous me permettez . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi un instant, monsieur Hnatyshyn. Je ne crois pas que nous puissions retirer à M. Hnatyshyn son droit d'invoquer le Règlement avant même que je ne décide s'il y avait lieu de le faire. Monsieur Hnatyshyn, voulez-vous faire une autre remarque?

**M. Lawrence:** Quelle est la sanction prévue en cas de trahison?

**Une voix:** C'est juste.

**M. Hnatyshyn:** Si cela peut intéresser M. Colletette, si je coule, le ministre coulera avec moi. Quoiqu'il en soit, je voulais simplement faire allusion . . .

**M. Lawrence:** Ne me soumettez pas à la tentation.

**M. Hnatyshyn:** Je retire cette déclaration.

Je voulais simplement porter à l'attention du président la décision de l'Orateur de la Chambre relativement à ce genre d'allusion à un document. Cela s'est produit le 8 avril 1976 et on peut lire la déclaration de l'Orateur à la page 12,612 du *Hansard*:

Sans entrer dans les détails qui entourent la question, le ministre doit évidemment déposer un document auquel il a fait allusion au cours d'un débat et justifier ses dires en conséquence; s'il réfère à un document, il faut qu'il le dépose.

L'Orateur a donc exprimé une opinion très claire relativement à l'usage d'un document et aux allusions qu'on peut y faire.



*[Text]*

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am not an expert on the rules and I am not going to rule, but just to introduce a lighter vein in this discussion for your enlightenment, Mr. Joint Chairman, I want to refer to another precedent when Mr. Diefenbaker on January 20, 1958 quoted from, directly quoted from a hidden document and refused to table it.

**Miss MacDonald:** Why was it hidden?

**An hon. Member:** He did table it.

**An hon. Member:** After the election.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, anyhow, I think I would like to take some time to look at the transcripts of tonight's arguments and to look at the document of Mr. Lalonde, of which I now have a copy, and you have caught us with our *Beauchesne's* down here; we do not have a copy available at the table. So I think we would like to give some reflection to this. It is a serious point and I think it should be carefully considered.

One thing I would like to ask the Minister, because it was a new point for me. Did I understand you to say that this document which you read here was released, not only cleared with the Queen, but released at the Palace too?

**Mr. Lalonde:** It was released at the Palace the day after it was ready, released, yes.

**Mr. Lawrence:** You prepared it? The government prepared it?

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, I think I still have a little time left aside from the point of order and you are going to look at it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Hnatyshyn:** And I think there will be other questions.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, okay, you can have time for some further questions.

**Mr. Hnatyshyn:** Yes, all right. I want to ask . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I hope they are not controversial. You have already used up your . . .

**Mr. Hnatyshyn:** No, I want to find out about the statement. Who prepared the statement?

**Mr. Lalonde:** The statement? The letter, I told you, was not requested. We obtained the letter. The statement was prepared in Ottawa and approved by the Palace.

**Mr. Hnatyshyn:** All right. And was Her Majesty requested by the government or the Prime Minister, I suppose, to then give her approval to the statement which you were going to read before the Committee?

**Mr. Lalonde:** We asked the Palace whether they would agree that a statement like this might be released at some time during testimony if necessary.

• 2050

**Miss MacDonald:** You would use the Queen like that?

*[Translation]*

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je ne suis pas un expert des règlements et je ne vais pas prendre de décision, mais pour jeter un regard plus léger sur cette affaire et pour éclairer votre lanterne, monsieur le coprésident, je vous parlerai d'un autre précédent lorsque le 20 janvier 1958, M. Diefenbaker avait cité directement un document caché en refusant de le déposer.

**Mlle MacDonald:** Pourquoi était-il caché?

**Une voix:** Il l'a déposé.

**Une voix:** Après l'élection.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quoiqu'il en soit, j'aimerais prendre un peu de temps pour étudier la transcription des discussions de ce soir et examiner le document de M. Lalonde dont j'ai maintenant un exemplaire; vous nous avez surpris sans nos *Beauchesne* et nous aimerions réfléchir à cette question. Il s'agit d'une question sérieuse qui, à mon avis, devrait être étudiée avec soin.

J'aimerais que le ministre me parle d'un élément qui est nouveau pour moi. L'ai-je bien compris quand il a dit que ce document qu'il a lu ici avait été rendu public, avec l'approbation de la Reine, et qu'il avait également rendu public au Palais?

**M. Lalonde:** Il a été rendu public au Palais le jour suivant sa rédaction finale, en effet.

**M. Lawrence:** Vous l'avez préparé? Le gouvernement l'a préparé?

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, je crois qu'il me reste encore un peu de temps, nonobstant le rappel au Règlement, et vous allez étudier cette question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**M. Hnatyshyn:** Je crois qu'il y aura d'autres questions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est bon, il vous reste quelque temps pour d'autres questions.

**M. Hnatyshyn:** C'est bon. Je voulais demander . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'espère qu'elles ne sont pas controversées. Vous avez déjà utilisé votre . . .

**M. Hnatyshyn:** Non, je voulais avoir des détails à propos de la déclaration. Qui a préparé cette déclaration?

**M. Lalonde:** La déclaration? Comme je vous l'ai dit, la lettre n'a pas été demandée, elle vous a été envoyée volontairement. La déclaration a été préparée à Ottawa et approuvée par le Palais.

**M. Hnatyshyn:** D'accord. Le gouvernement ou le premier ministre ont-ils alors demandé à Sa Majesté d'approuver la déclaration que vous alliez lire devant ce comité?

**M. Lalonde:** Nous avons demandé au Palais s'il était d'accord pour qu'une déclaration comme celle-ci soit rendue publique à un moment donné au cours des délibérations, si nécessaire.

**Mlle MacDonald:** Vous vous serviriez de la Reine comme cela?

## [Texte]

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, another thing that occurred to me over the weekend was that this Committee is getting involved in some rather important matters—and I think we all agree or else we would not be sitting here, I am sure—with regard to the Constitution of Canada. On thinking about that, it occurred to me that there maybe is one aspect of our deliberations which should possibly receive the attention of this Committee. As a result, I am going to make a motion to the Chair. I make it in all seriousness because I do think this is an important committee and that on the basis of what has transpired thus far I think it is important that the deliberations of the Committee receive the greatest possible publicity and coverage unencumbered by the restraints we now have in our committees with regard to coverage by the press, and I refer to the electronic media.

I want to move that, because of the importance of this Committee and the fact that we are dealing with proposals relating to the very foundation of our country, this Committee approves the broadcasting of its proceedings by the radio and television media, and that a subcommittee consisting of the Joint Chairmen and four other members to be named at a later date be appointed to supervise the implementation of this resolution in a manner which will not interfere with the work of the Committee.

In support of that motion, Mr. Chairman, I want to make a couple of brief references, if I might. As I mentioned, I think that the Committee should be televised and there should be radio broadcasts available from the Committee because of the importance of the deliberations in which we are involved. It would be, I think, inconsistent with the House of Commons to allow the broadcasting of its proceedings as it now does, but to deny access of the people of Canada to the most important committee we have had sitting for some considerable number of years . . . The Deputy Prime Minister, in stating the case for the House of Commons broadcasting, said:

It will inform Canadians about what the government is doing, about what the opposition is proposing or exposing and about the manner in which members represent their constituents and play an integral role in the governing process. In short, broadcasting will let Canadians know better what is being done here on their behalf. This cannot but have an important influence on the role Parliament plays in Canadian democracy. In this age of communications those institutions which fail to communicate their objectives and purposes lose both relevancy and meaning for the public.

It is not enough for Parliament to be flexible, for governments to be responsible. Achievements must not only take place but they must be seen to take place for the public to retain its interest and confidence.

All these arguments, I suggest, Mr. Chairman, are relevant to the case for broadcasting this particular committee. Now as far as the Senate committee is concerned, there is precedent for the televising and broadcasting of a Senate committee. The

## [Traduction]

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, une autre réflexion que je me suis faite en fin de semaine tient au fait que le Comité commence à s'occuper de questions plutôt importantes—et nous en convenons tous ou nous ne serions pas ici, j'en suis sûr—touchant la Constitution du Canada. En réfléchissant à cela, il m'a semblé qu'il y avait un aspect des choses dont le Comité devrait s'occuper. C'est pourquoi je vais présenter une motion aux coprésidents. Je fais cela fort sérieusement, car j'estime que les travaux de ce Comité sont importants et que je trouve essentiel, compte tenu de ce qui s'est passé jusqu'à présent que les délibérations du Comité jouissent autant que possible d'une publicité et de reportages délestés des restrictions imposées actuellement dans nos comités. Je parle bien sur des média électroniques.

En raison de l'importance de ce comité, et du fait que nous nous occuperons de propositions ayant trait aux fondements mêmes de notre pays, j'aimerais proposer que le Comité approuve la diffusion de ses délibérations par la radio et la télévision, et qu'un sous-comité se composant des coprésidents et de quatre autres membres du comité qui seront choisis ultérieurement soit constitué pour surveiller l'application de cette résolution de manière à ne pas gêner les travaux du Comité.

En défense de cette motion, monsieur le président, j'aimerais faire une ou deux brèves citations, si vous le permettez. Comme je l'ai dit, je pense que les délibérations du comité devraient être télévisées et enregistrées aux fins d'émissions radiophoniques en raison de leur importance. A mon avis, il serait inconsequent de la part de la Chambre des communes de permettre la diffusion de ces délibérations mais de refuser à la population canadienne l'accès au comité le plus important qui soit depuis un nombre considérable d'années . . . le sous-premier ministre, se portant à la défense de la diffusion des délibérations de la Chambre des communes, déclarait:

Elle informera les Canadiens de ce que fait le gouvernement, de ce que propose ou dénonce l'opposition, et de la manière dont les députés représentent leurs commettants et jouent un rôle essentiel dans le processus de gouvernement. En somme, la radiodiffusion permettra aux Canadiens de mieux savoir ce que nous faisons ici en leur nom. Cela ne saurait qu'avoir une grande influence sur le rôle que joue le Parlement au sein de la démocratie canadienne. En cette époque des communications, les institutions qui manquent de communiquer leur objectifs et leurs opinions perdent de leur pertinence et de leur signification aux yeux du public.

Il ne suffit pas que le Parlement soit souple, que les gouvernements soient responsables. Il faut non seulement que les réalisations aient lieu, mais qu'on les voit avoir lieu, afin que le public maintienne son intérêt et sa confiance.

Monsieur le président, j'estime que tous ces arguments s'appliquent à la diffusion des délibérations de notre comité. En ce qui concerne le comité du Sénat, il existe un précédent de la télévision et de la radiodiffusion des délibérations d'un



[Text]

committee that investigated drug abuse was in fact televised, and provision is made within their rules.

Because we are using the Railway Committee Room for this particular committee I think there would be very few technical problems in allowing the news media to bring in their cameras, and sound could be provided by allowing reporters to hook into the translation system. Alternatively, I suppose, and it is another possibility I raise with the Committee if the Committee is in agreement with my motion, we could consider moving to the chamber itself, using that while the House is out of session at least, and use the regular House of Commons television and broadcasting facilities there. I do not anticipate or see any road-blocks that would preclude our Committee meeting under these circumstances. Having said those few words I would like to present that motion to the Committee for serious consideration on a most serious topic.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Hnatyshyn. If I may express a personal opinion, I feel as strongly as you do that a committee such as this ought to be televised, that at the very least it is not fair to those of us who labour in committees that we not have this opportunity to have wide currency for our views. I also think it is not fair to the public that they are denied important forums such as this. I will not comment on the rules of the Senate, but I am personally aware from experience on the justice committee that it is not within the powers, at the present time, of a committee of the House to accept a motion such as this, as much as I personally regret that. It simply is beyond our power. Because of the general rules of the House and the motion which the House adopted that puts this under the direction of a special committee which decides the pace of implementation of radio and television, it is just not within the terms of reference of this Committee. Therefore, I very regretfully have to rule that motion out of order.

• 2055

**Mr. Hnatyshyn:** But this is a joint committee as opposed to a committee with only representatives of the House of Commons.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The same rules are tying up the Senate.

**Mr. Hnatyshyn:** Which you already have. The Senate is certainly . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** With one exception.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I perhaps should not say this to the honoured gentlemen, but I feel the Senate is able to be more free with its rules sometimes than we are able to be in our House.

**Senator van Roggen:** I believe, Mr. Chairman, and I may be corrected on this, we in the Senate gave special permission on the floor of the Senate to that particular committee . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well that explains that.

[Translation]

comité du Sénat. Le Comité qui a enquêté sur l'abus des drogues a en fait été télévisé, et les règles du sénat prévoient donc certaines dispositions à cet égard.

Comme nous nous servons de la salle du Comité des chemins de fer pour les travaux de notre comité, je pense qu'il y aurait peu de difficultés techniques qui empêcheraient les media de se servir de leurs caméras; pour le son, on pourrait permettre aux journalistes de se brancher sur le système d'interprétation. Autrement, et c'est là une autre possibilité que je soulève auprès du comité s'il veut bien convenir de ma motion, je suppose que nous pourrions envisager de siéger dans la Chambre des communes même, du moins en attendant la nouvelle session, ce qui nous permettrait de recourir aux installations de télévision et de radio qui s'y trouvent déjà. Je ne prévois aucun obstacle qui empêcherait notre comité d'agir de la sorte. Ceci étant dit, j'aimerais présenter cette motion au comité afin qu'il se penche sérieusement sur cette question fort importante.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Hnatyshyn. Permettez-moi d'exprimer une opinion personnelle. J'estime avec autant de conviction que vous que les délibérations d'un comité tel que celui-ci devraient être télévisées et qu'il est en tous cas injuste à l'endroit de ceux d'entre nous qui œuvrent au sein des comités de ne pas avoir la possibilité de faire valoir leurs vues auprès d'un vaste public. Je trouve également qu'il est injuste à l'endroit du public de lui refuser l'accès à une tribune aussi importante que celle-ci. Je ne parlerai pas des Règlements du Sénat, mais mon expérience personnelle au sein du Comité de la justice m'a appris qu'il n'est actuellement pas permis à un comité de la Chambre d'accepter une motion en ce sens, bien que, personnellement, je le regrette. Cela n'entre tout simplement pas dans le mandat du Comité à cause des règles générales de la Chambre et de la motion adoptée par la Chambre, motion selon laquelle cette question relève d'un comité spécial qui décide du rythme auquel s'effectuera la propagation des services de télévision et de radio. Je regrette donc de devoir juger cette motion irrecevable.

**M. Hnatyshyn:** Mais il s'agit là d'un comité mixte, et non d'un comité comptant uniquement des représentants de la Chambre des communes.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Les mêmes règles s'appliquent au Sénat.

**M. Hnatyshyn:** Mais vous l'avez déjà fait. Le sénat a certainement . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A une exception près.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne devrais peut-être pas dire ceci à l'honorable député, mais je trouve que le Sénat réussit à conserver une plus grande habitude à l'égard de ces règles que nous y réussissons à la Chambre.

**Le sénateur van Roggen:** Je pense, monsieur le président, qu'au sénat nous avons accordé une permission spéciale, dans la Chambre même du sénat, en vue de permettre à ce comité précis . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voilà qui explique cela.



## [Texte]

**Senator van Roggen:** ... to do that.

**Senator Forsey:** *Ex post facto*.

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, I would say, not to prolong this at all, to Mr. Hnatyshyn that this is a matter that could be brought up again at the time Parliament sits on October 10, coupled with the point I made about this Committee not being entitled to retain any employed assistance.

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will retain the Chair briefly because we have a gentleman who has been long suffering through many of these proceedings and I want to hear him question and I am sure many others do also and so, my Joint Chairman, Senator Lamontagne, it is now your opportunity to question the Minister.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur le coprésident, je voudrais ramener la discussion à des choses peut-être moins importantes et plus fondamentales à la fois. Et après avoir fait certaines observations, j'espère que je réussirai, après quelques minutes, à poser quelques questions au ministre.

J'ai entendu des porte-parole du gouvernement, le premier ministre et vous-même monsieur le ministre, dire et répéter à plusieurs reprises qu'ils favorisaient le véritable fédéralisme. En ce qui me concerne et selon l'avis de plusieurs experts, un véritable fédéralisme est un régime à l'intérieur duquel la souveraineté nationale ou le pouvoir politique est divisé entre une autorité nationale, une autorité centrale, et des autorités régionales, chacune de ces deux sphères d'autorité étant indépendante l'une de l'autre tout au moins au point de vue institutionnel.

Par opposition à ce véritable fédéralisme et pour simplifier les choses, on peut définir un système confédéral ou une confédération comme un régime où l'autorité centrale est subordonnée en quelque sorte aux autorités régionales ou locales, et une union législative comme un système où les autorités régionales ou locales sont subordonnées à l'autorité centrale.

Si l'on accepte ces définitions, on peut dire que le régime établi au Canada en 1867, et qui n'a pas été vraiment changé depuis, toujours au niveau des institutions, fut un compromis entre un véritable fédéralisme et une union législative.

En effet, notre Constitution plaçait les institutions provinciales à plusieurs points de vue sous la tutelle fédérale. A titre d'exemple je mentionne le droit de réserve, le droit de désaveu, la nomination des juges des cours supérieures et des cours d'appel, le choix et les prérogatives du lieutenant-gouverneur.

• 2100

Le projet de loi C-60, que nous avons devant nous, propose d'éliminer certains éléments de cette tutelle fédérale, mais il ne les fait pas tous disparaître. Vu dans cette perspective, ce projet de loi peut être décrit comme une démarche importante mais incomplète vers un véritable fédéralisme.

## [Traduction]

**Le sénateur van Roggen:** ... de faire cela.

**Le sénateur Forsey:** *Ex post facto*.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, pour ne pas nous étendre indéfiniment sur cette question, j'aimerais dire à M. Hnatyshyn que c'est là une question qui pourrait être soulevée de nouveau lorsque le Parlement recommencera de siéger le 10 octobre, en même temps que la question que j'ai soulevée quant à l'impossibilité dans laquelle ce comité se trouve de retenir les services d'un personnel de soutien.

**Des voix:** Bravo!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vais garder la présidence pendant quelques instants, parce qu'il y a un monsieur qui subit ces délibérations depuis longtemps, et j'aimerais comme d'autres parmi vous sans doute, lui donner la parole. Donc, monsieur le coprésident, sénateur Lamontagne, vous avez enfin la possibilité de poser des questions au ministre.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Joint Chairman, I would like to bring the discussions to things that are perhaps less important yet more fundamental. After having made some observations, I hope I will get around to asking a few questions of the Minister.

I have heard spokesmen of the government such as the Prime Minister and yourself, Mr. Lalonde, say and reiterate quite often that they favour true federalism. As far as I know, and according to several experts, true federalism is a system whereby national sovereignty and political power are divided among national or central authority and regional authority, even of these two authorities being independent from the other at least as far as institutions are concerned.

By contrast to this true federalism and to simplify matters, a confederative system or a confederation could be defined as a system where central authority is somehow subordinate to regional or local authority, while a legislative union is a system whereby regional or local authorities are subordinate to central authority.

If these definitions be granted, it could be said that the system established in Canada in 1867 and which has not changed a lot since, still as far as institutions are concerned, was a compromise between a true federalism and a legislative union.

Indeed, in many regards our constitution has placed provincial institutions under federal authority. I would mention for instance the right of reservation, the right of survival, the appointment of justices of superior and appeal courts, the appointment and the prerogative of the Lieutenant-Governor.

Bill C-60 we have before us intends to remove some elements of this federal tutelage, but not all of them. In that context, this bill could be described as a significant but incomplete step towards a true federalism.

*[Text]*

Par ailleurs, le projet de loi dépasse les frontières de ce fédéralisme et aurait pour effet d'orienter notre constitution vers un système confédéral, puisque l'autorité centrale deviendrait subordonnée aux autorités régionales, en partie du moins, en ce qui concerne l'exercice de son propre pouvoir législatif et la composition de ses propres institutions, notamment la Chambre de la fédération, la Cour suprême et la haute direction des sociétés fédérales de la Couronne, y compris, vraisemblablement, Radio-Canada.

Ainsi, le Bill C-60 se rapproche du véritable fédéralisme en éliminant certains traits séculaires de la tutelle fédérale, mais il s'en éloigne aussi en introduisant des éléments importants de tutelle provinciale. Il établit indirectement, et par personnes interposées, un véritable double mandat sur la scène fédérale.

Je sais que les systèmes allemand et suisse ont de tels éléments confédéraux. Mais ces pays sont partis, à des moments différents, de systèmes vraiment confédéraux, ou quasi confédéraux. Si je comprends bien, monsieur le ministre, leur évolution présente, ils tentent de se diriger vers un véritable fédéralisme.

Pourquoi devrions-nous évoluer au Canada en sens contraire, alors qu'une telle orientation semble laisser l'ensemble des Canadiens complètement indifférents, qu'elle ne semble pas intéresser tellement les gouvernements provinciaux et qu'elle pourrait intensifier les frustrations régionales, avec le droit de veto temporaire ou, sans veto temporaire, paralyser encore davantage l'appareil décisionnel de l'autorité fédérale?

Je sais qu'au Canada, comme ailleurs, les loyautés et les aspirations régionales tendent à s'affirmer davantage de nos jours. Je veux évidemment parler de régions à l'intérieur même des provinces, surtout des grandes provinces. Doit-on prétendre, et je pense que nous devons nous intéresser à toutes ces questions en tant que membres de ce comité, que les autorités provinciales sont toujours de porte-parole authentiques de ce régionalisme, alors qu'on leur reproche, à elles aussi comme autorités provinciales, de vouloir tout centraliser entre leurs mains?

N'y a-t-il pas d'autres façons encore plus efficaces et moins paralysantes que la méthode confédérale, qui est implicite dans ce projet de loi, afin de rapprocher ces régions du centre, selon l'expression qu'a utilisée l'autre jour le sénateur Grosart? Pour répondre vraiment aux aspirations légitimes du régionalisme bien concret dont je parle, ne faudrait-il pas surtout tenter de rapprocher le centre des régions en décentralisant le plus possible, à ce niveau, le processus décisionnel fédéral?

J'ai déjà, monsieur le ministre, parlé trop longtemps. J'aurais évidemment beaucoup d'autres questions à poser. Je sais que vous ne pourrez pas, dans le temps qui vous est alloué, répondre en détail à ces questions fondamentales. Je voulais, au début de nos délibérations, poser ces questions parce qu'elles s'adressent, non pas seulement à vous et à vos conseillers, mais aussi, je crois, à nous, comme membres de ce comité, parce que nous devons être vraiment conscients, à ce stade-ci de nos délibérations, de ce que nous allons faire et de ce que nous allons recommander.

*[Translation]*

Moreover, this bill goes beyond federalism and would lead more or less to a confederal system since the central authority would be, at least in part, subordinated to regional authorities with regard to its own legislative functions, and the membership of its own institutions including the House of Federation, the Supreme Court and the management of Crown corporations such as the CBC.

So Bill-60 is a step towards true federalism in that it abolishes some secular aspects of federal tutelage, but it is also a departure from it since it introduces significant elements of provincial tutelage. Indirectly and through intermediaries, it provides a real duplication of powers on the federal scene.

I know that such elements of a confederation exist in the German and Swiss systems. But these countries had originally true confederal or quasi-confederal systems. If I understand well their present evolution, they seem to be going towards a true federalism.

Why should Canada take the opposite direction, when the majority of Canadians seem to feel completely indifferent and when provincial governments do not show interest in this exercise that could increase regional frustrations, and with or without delaying powers, could incapacitate even more the federal authority in its decisionmaking?

In Canada as in other countries, regional allegiances and aspirations tend to take more significance nowadays. I am referring obviously to regions inside provinces, particularly large provinces. As members of this Committee, we must address ourselves to all these matters. Can we say that provincial authorities are always true spokesmen of these regional interests, when they are also criticized for wanting to centralize everything?

Can we not find more efficient ways than this confederal method, which is implied in this bill, in order to bring the regions closer to the centre, as Senator Grosart said the other day? To really meet these regional aspirations, should we not first of all try to draw the centre and the regions together by decentralizing as much as possible the federal decisionmaking process?

I already talked a lot, Mr. Minister, and I would obviously have many other questions to ask. I know that you will not have time to give detailed answer to these basic questions. I wanted to ask these questions at the beginning of our discussions because they are directed not only to you and your advisers, but also to us, members of this Committee, because we must really be aware, at this moment, of what we are going to do and what we are going to recommend.



[Texte]

• 2105

Est-ce que nous nous dirigeons vers un système vraiment fédéral? Est-ce que nous allons faire des concessions qui nous mèneront en direction d'un système confédéral? Est-ce que nous allons, en allant encore plus loin que le gouvernement nous le propose, vers un système fédéral nous éloignant de la tutelle fédérale?

**M. Lalonde:** Sénateur Lamontagne, je tiens d'abord à vous remercier de votre contribution qui pose en effet la question vraiment fondamentale qui est de savoir quel sera le type de la nouvelle constitution que nous voulons pour notre pays. Je serais d'accord avec l'analyse que vous avez faite de ce projet. Je répondrai tout d'abord qu'on se rend compte, si on analyse les diverses fédérations dans le monde, qu'il y a très peu... En fait, je ne connais pas de fédération pure, absolument pure. Lisez les auteurs. On a fait une description de ce qu'est le fédéralisme. Ensuite, si on se met à examiner les diverses constitutions, on se rend compte qu'il y a toujours des éléments qui s'éloignent en partie de la définition parfaite qu'en donne l'auteur au début.

Vous disiez que l'Allemagne et la Suisse ont des antécédents différents et qu'ils portaient d'une tradition confédérale. Évidemment, si on remonte assez loin, en Allemagne, c'est le cas, mais je tiendrais à noter que la fédération allemande actuelle n'a quand même pas succédé à un régime tout à fait confédéral.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** L'après-guerre, moi je parlais de l'après-guerre.

**M. Lalonde:** Quand vous dites que les provinces n'ont pas beaucoup d'intérêt à la participation aux institutions fédérales, encore là, je suggérerais que le comité étudie attentivement les différents mémoires déposés par les premiers ministres, et même le texte de la conférence de Régina, ou on se référerait, par exemple, au désir des provinces de participer à la nomination des juges. Alors, les provinces ont déjà indiqué, en plusieurs occasions, durant les dix dernières années, leur désir de participer à certaines décisions d'intérêt national prises au niveau fédéral.

Vous posez la question: «Est-ce qu'il n'y aurait pas d'autres méthodes possibles?» Vous en avez mentionné une. Je pense que j'ai déjà répondu partiellement à cette question la semaine dernière en indiquant qu'en effet, nous avons déjà pris des mesures dans certains ministères afin de décentraliser le processus décisionnel. Mais le point de vue du gouvernement à l'heure actuelle est que ce type de décentralisation fédérale ne serait pas suffisant pour répondre aux aspirations régionales, telles qu'exprimées par les différents gouvernements provinciaux.

Maintenant, encore là, nous avons proposé un mécanisme; il y en a peut-être d'autres, peut-être des meilleurs. Nous serons évidemment très heureux de connaître les conclusions de ce comité sur ces mécanismes. Vous avez bien identifié le problème. Nous avons présenté un type de solution. Nous ne disons pas que c'est la seule, mais c'est la meilleure que nous ayons pu trouver, en tant que gouvernement, à ce moment-ci. Nous

[Traduction]

Are we turning towards a real federal system? Are we going to make concessions which will lead us to a confederal system? By going even further than the government's proposal, will we choose a federal system that will abolish any federal tutelage?

**Mr. Lalonde:** Senator Lamontagne, I would like first of all to thank you for having asked this truly basic question, that is what will be the nature of the new Constitution of our country. I would agree with the analysis you have made of this bill. First of all, in comparing different federations in this world, we realize that there are very few... in fact, I do not know of any true, absolute federation. You may read papers on this. Some authors have described what is a true federation. But if we examine different constitutions, we realize that there are always departures from the ideal definition given by the author at the beginning.

You said that, initially, Germany and Switzerland were confederations. Obviously, it is true for Germany, if we go back many years, but I would like to indicate that the present German federation did not come after a true confederal system.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I was talking about the period after the war.

**Mr. Lalonde:** You said that the provinces were not interested in participating in federal institutions, but I would suggest that this Committee closely examine the briefs submitted by the premiers, and even the statement of the Conference of Regina, which referred to the fact that provinces want to have a say in judges appointments. The provinces have indicated, on several occasions, during the last 10 years, that they want to participate in the federal decision-making process concerning matters of national interest.

You asked if there were not other ways? You have mentioned one. I think I already answered in part this question last week when I said that we already had taken action in some departments in order to decentralize the decision-making process. But, for the moment, the government thinks that this kind of decentralization would not be enough to meet regional aspirations, as we expressed by the provincial governments.

Again, we suggested a mechanism, there may be others, more efficient. Obviously, we will be glad to know the recommendations of this Committee on such a mechanism. You have identified the problem, we have submitted a kind of solution. We do not say it is the only one, but it is the best we have been able to come up with as a government. We will be very glad to hear criticisms, suggestions, and alternatives.



[Text]

seront très heureux des critiques, des suggestions et des options qui pourront être proposées.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Mr. Brewin. He will be followed by Collette, MacDonald, Forsey, Buckwold, van Roggen, Goodale, and Lee.

• 2110

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I hope that being a latecomer to this Committee I will not cover ground that has already been dealt with, but I think certain recent events underline the importance of what I propose. I will start out by saying that we agree with the unanimous view, as I understand it, of the provincial governments, which was expressed quite recently at their conference and approved of and agreed to by Mr. Claude Ryan, the leader of the Liberal Party in Quebec, that the proposal to postpone discussions of the distribution of powers between the federal and provincial authorities and to proceed with certain—and I say this rather timidly—relatively peripheral issues, such as the reconstitution of the Senate and the Supreme Court of Canada, is robbing this whole venture—when I say “this whole venture”, I mean this venture into constitution building—of any real meaning. What is required is that we should not fail to deal with constitutional subjects of great and, indeed, overriding importance, the economic rights of Canadians. I refer to the distribution of powers.

If there is any indifference on the part of the provinces in respect of this constitutional amendment, I think it is because they find that the aspect of constitutional amendment of the greatest importance to them is not even on the agenda. For that reason, Mr. Chairman, I would propose to introduce, after the members of the Committee have had an opportunity to reflect on it, a motion to adjourn the hearings of this Committee until after the federal-provincial conference meets—I believe it is to meet in October—and to seek an expansion of the terms of reference so as to include in that reference all proposals, or proposals that may be made, as to the redistribution of the powers of the federal and provincial governments. I suggest, without adding rhetoric, that this would enable the future of the Canadian Constitution to be discussed in a realistic framework.

My question to the Minister, which is perhaps a little rhetorical after having stated my own views, I hope clearly, is: Will the Minister, having in mind the views expressed by the provinces and by the leader of the Liberal Party of Quebec, give consideration to this proposal to postpone the deliberations of this Committee—not immediately, but after a short interval—until after this extremely central problem is raised before this Committee so that we may make a real job of dealing with the constitution in a framework in which the basic aspirations of Canada and Canadians, many of which are economic in nature, can be fully discussed? I am not suggesting that, if this view should be turned down, we would not do our best to struggle along with the issues such as have been put before us in Bill C-60; we will do our best. But we would rather participate in something that we think would be truly meaningful to Canada.

**Mr. Lalonde:** Thank you, Mr. Brewin.

[Translation]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Monsieur Brewin. Ensuite M. Collette, M<sup>lle</sup> MacDonald, et MM. Forsey, Buckwold, van Roggen, Goodale et Lee.

**M. Brewin:** Monsieur le président, n'étant pas ici depuis le début des délibérations, j'espère que je ne poserai pas des questions auxquelles on a déjà répondu, mais j'estime que certains événements récents soulignent l'importance de ce que je propose. Je vous signale tout d'abord que nous sommes d'accord avec l'opinion unanime des gouvernements provinciaux exprimée lors de la dernière conférence et approuvée par M. Claude Ryan, chef du Parti libéral du Québec. Ils ont déclaré qu'en retardant les discussions fédérales-provinciales sur le partage des pouvoirs et en abordant des questions secondaires comme la réorganisation du Sénat et la Cour suprême du Canada, le gouvernement enlève toute signification réelle à ce processus d'élaboration d'une constitution. Il ne faudrait pas éviter de s'attaquer aux questions constitutionnelles d'extrême importance, comme les droits économiques des Canadiens. Je vais parler du partage des pouvoirs.

Si les provinces ont montré une certaine indifférence à l'égard de cette réforme constitutionnelle, c'est bien parce que l'aspect qui leur semble le plus important n'est même pas inscrit à l'ordre du jour. C'est pour cette raison, monsieur le président, que j'ai l'intention de proposer, après que les membres du comité auront eu l'occasion d'y réfléchir, une motion d'ajournement de nos travaux jusqu'à la tenue de la Conférence fédérale-provinciale, en octobre, je crois; ainsi, nous pourrions demander l'élargissement de notre mandat afin d'y inclure toutes les propositions pouvant être faites au sujet du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ceci nous permettrait de discuter de l'avenir de la Constitution du Canada en tenant compte de la réalité.

Ceci dit, je pose la question suivante au ministre: étant donné l'opinion exprimée par les provinces et par le chef du Parti libéral du Québec, le ministre envisagera-t-il de reporter les délibérations du comité, pas tout de suite mais un peu plus tard, jusqu'à ce que ce problème fondamental ait été étudié par le comité, afin que nous fassions des recommandations à l'égard de la Constitution en nous fondant sur les aspirations du Canada et des Canadiens, lesquelles sont dans bien des cas de nature économique? Je ne dis pas que dans le cas contraire nous ne contribuerons pas de notre mieux à la discussion portant sur le Bill C-60, nous le ferons. Toutefois, nous préférons participer à des délibérations ayant une signification réelle.

**M. Lalonde:** Merci, monsieur Brewin.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Excuse me, may I intervene for a moment on the point of order. I just want to say to Mr. Brewin that the Committee has already passed a motion that might to some extent interfere with your proposed motion. It was agreed to present a report on October 10 and to hear a certain number of witnesses in the meantime. We would have to check the words of that motion, and you would want to acquaint yourself with the words of that motion as well.

**Mr. Brewin:** I have consulted about the wording of that motion, and thought about it, and I do not believe anything was decided, at any rate, that would prevent us now, particularly in light of recent events—the meeting of the provincial premiers, and the expressions of view by the would-be Prime Minister, the Leader of the Opposition . . .

• 2115

**Mr. Lalonde:** Not quite.

**Mr. Brewin:** . . . and the provinces. I think those are new factors, and if we are going to practise federalism we should pay a little attention, at least, to the unanimous opinion of those who govern the provinces.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin, as long as you are aware of that, but the motion was passed last week after those factors were already present. We will get a copy of the motion for you—I do not have one here either.

**Mr. Lalonde:**

**Mr. Lalonde:** It is not my role to contribute to the decisions of this Committee in terms of whether they should sit or postpone their sittings, this is a matter for the Committee to decide. But I might, I think, help the discussion on the subject by probably removing the cause of your motion, Mr. Brewin, by saying that the government agrees with you, and agrees with the Premiers, and agrees with Mr. Ryan, that there is no point—we do not want to “postpone”—to use the expression—the discussion of the division of powers. We have said that we are ready to have it on the agenda in October and that we are ready to discuss the division of powers concurrently with the items contained in Bill C-60, or any other item that the provinces may want to add to the discussion. We have said that we are ready to discuss the amending process also, and the question of patriation. So I think there has been, indeed, a misunderstanding by several provinces and the Premiers. I do not blame them for it, it may be our fault, for all I know, that they saw Phase I and Phase II as two consecutive items. We never meant it as being consecutive, we only said that, obviously, Phase II would be the one that would take longer. We are ready to start discussing this tomorrow. In effect, it is on the agenda for the conference, so there is no cause for debate between us on the subject, in that sense. As I say, we agree with you and we agree with your reference about the Premiers and Mr. Ryan.

**Mr. Brewin:** It is nice to know that we are all so agreeable with each other, but the difficulty at the moment is that we have terms of reference that refer to the proposals in Bill C-60 and, as far as I know, no other matters. That is what we are here to do. I am suggesting we cannot do that job thoroughly

## [Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Permettez-moi de vous interrompre sur un rappel au Règlement. Je dois dire à M. Brewin que le comité a déjà adopté une motion allant à l'encontre de celle que vous proposez. Nous avons convenu de présenter un rapport le 10 octobre et d'entendre un certain nombre de témoins dans l'intervalle. Il faudra vérifier le libellé de cette motion et vous pourriez peut-être aussi en prendre connaissance.

**M. Brewin:** Je me suis déjà renseigné sur le libellé de cette motion, j'y ai réfléchi, et je ne crois pas que nous ayons pris une décision qui nous empêcherait, étant donné la réunion des premiers ministres provinciaux, et l'opinion exprimée par le premier ministre éventuel, le chef de l'Opposition . . .

**M. Lalonde:** Pas encore.

**M. Brewin:** . . . et les provinces. Ce sont de nouveaux éléments et si nous voulons vraiment pratiquer le fédéralisme, il faudrait au moins se soucier de l'opinion unanime exprimée par les dirigeants des provinces.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin, ces éléments existaient déjà lors de l'adoption de cette motion la semaine dernière. Nous vous transmettrons un exemplaire de la motion, je n'en ai pas non plus.

Monsieur Lalonde.

**M. Lalonde:** Il ne m'incombe pas de contribuer aux décisions prises par le Comité au sujet de la tenue de ces séances, et c'est au Comité d'en décider. Toutefois, je pourrais annuler les motifs de votre motion, monsieur Brewin, en vous disant que le gouvernement est d'accord avec vous, avec les premiers ministres et avec M. Ryan. Pour me servir de l'expression que vous avez utilisée, nous n'avons nullement l'intention de «porter» la discussion du partage des pouvoirs. Nous avons dit que nous étions disposés à inscrire ce sujet à l'ordre du jour de la conférence d'octobre et à discuter du partage des pouvoirs en même temps que des dispositions du Bill C-60 ou de toute autre question soulevée par les provinces. Nous avons dit que nous étions aussi disposés à discuter du processus d'amendement et du rapatriement de la Constitution. Je crois donc que plusieurs provinces et premiers ministres n'ont pas compris notre intention. Nous sommes peut-être à blâmer, mais d'aucuns ont cru que la phase I et la phase II seraient consécutives. Telle n'a jamais été notre intention, nous avons seulement dit qu'évidemment la phase II serait plus longue que l'autre, mais que nous sommes prêts à commencer à en discuter dès demain. En fait, ce sujet fait partie de l'ordre du jour de la conférence, il ne sert donc à rien d'en discuter aujourd'hui. Je répète que nous sommes d'accord avec vous et avec ce que vous avez dit au sujet des premiers ministres et de M. Ryan.

**M. Brewin:** Tant mieux si tout le monde est d'accord, mais il n'en reste pas moins que notre mandat englobe uniquement les propositions contenues dans le Bill C-60, et c'est tout. C'est la tâche qui nous a été confiée. J'estime qu'elle demeurera incomplète tant que nous n'élargirons pas notre mandat. Toutefois,



## [Text]

without a widening of the terms of reference. However, Mr. Chairman, that can be fought out and worked out later, and I may reintroduce the motion.

I have some other questions, but perhaps my time has elapsed and I will leave them. If we are going to get the Minister back again, as I suppose we will, I will leave these other questions, which I believe not to be unimportant but I recognize the strict limitations of time that we are under.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Collette.

**Mr. Collette:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to turn once again, if I may, to this question of the monarchy, which was reintroduced this evening by Mr. Hnatyshyn. I suppose I speak for many members on the Committee who thought, perhaps, this issue was resolved last week by the Minister's statement. But it is quite obvious that there are those throughout the country, and especially the Official Opposition, who are—I would put it to no other way—being downright mischievous about this particular issue in prolonging the debate—despite the reassurances of the Minister and despite the protestations of members of this Committee who are government supporters that we, in no way, would want to weaken the monarch's powers.

I would like, in substantiating my point, to refer to a *Globe and Mail* editorial, which I think was very cheeky, very cheeky indeed, in suggesting that the Queen had no choice but to acquiesce to the modifications to the monarchy or whatever you want to call them, as they are referred to Bill C-60. If the changes affecting the monarchy were of such momentous significance as some critics contend,—perhaps some around this table—surely the Queen would have refused to issue the kind of assurances through the Palace that were alluded to by the Minister. She would have used, Mr. Chairman, the residual powers of the monarch, which some members of the Committee are adamant in protecting—in striking down these particular clauses. Therefore, as an extension of Mr. Hnatyshyn's line of questioning—and I am sorry that he is not here to hear this—I would like to know whether or not there was any obligation on the part of Her Majesty to give the assurances she did. Did she have to make this response? You have mentioned that it was purely a voluntary one, and which came via her spokesman, so therefore she did not have to give any assurances unless she was motivated to do so. In other words, she must have felt strongly that the clauses in this particular bill, or what was referred to in this bill dealing with the powers of the monarchy, required some kind of intervention on her part, and this was done voluntarily. I would just like the minister to reiterate that she in no way was obligated to give these assurances.

• 2120

**Mr. Lalonde:** Of course not.

**Mr. Collette:** Thank you. The second point I want to get to is Clause 70(1) on the question of the House of the Federation confirming appointments of presidents and chief executives of boards of directors of Crown corporations. I would like to know from the minister why the government did not extend the confirmation power to not only the chief

## [Translation]

monsieur le président, nous pouvons en discuter plus tard, et je pourrai représenter la motion.

J'ai d'autres questions à poser, mais je n'ai peut-être plus de temps. Je suppose que le ministre comparaitra à nouveau et je m'abstiendrai pour l'instant de poser ces questions qui me semblent avoir une certaine importance, mais, j'en conviens, nous sommes limités par le temps.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Collette.

**M. Collette:** Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir encore une fois à la question de la monarchie qu'a reprise ce soir M. Hnatyshyn. Je pense me faire le porte-parole de nombreux membres du Comité en disant, qu'à mon avis, le problème avait été résolu par la déclaration du ministre la semaine dernière. Il est évident cependant que certains citoyens, et surtout les membres de l'Opposition officielle, cherchent ni plus ni moins à semer la discorde à ce sujet en prolongeant le débat malgré les assurances du ministre et le fait que les membres du Comité qui appuient le gouvernement ont déclaré ne chercher aucunement à réduire les pouvoirs du monarque.

J'aimerais à cet égard mentionner un éditorial du *Globe and Mail* dont l'auteur a le toupet de prétendre que la reine n'avait pu faire autrement que d'accepter les modifications proposées dans le Bill C-60. Si les changements touchant la monarchie étaient aussi radicaux que le prétendent certains, peut-être même autour de cette table, la reine aurait certainement refusé de donner son approbation, comme l'a dit le ministre. Elle aurait exercé les pouvoirs résiduels du souverain, que certains membres du Comité souhaitent ardemment protéger, pour supprimer les dispositions en question. En poursuivant dans le même ordre d'idée que M. Hnatyshyn, dont je déplore l'absence, j'aimerais savoir si oui ou non sa majesté était obligée de donner son approbation ainsi qu'elle l'a fait. Était-elle tenue de donner une réponse affirmative? Vous avez dit que c'était purement volontaire et qu'elle n'était aucunement tenue de faire connaître son approbation. Autrement dit, elle a dû estimer que les dispositions du bill ayant trait au pouvoir de la monarchie nécessitaient une intervention de sa part, et elle l'a fait volontairement. J'aimerais simplement que le ministre répète qu'elle n'était aucunement obligée de donner son approbation.

**M. Lalonde:** Évidemment non.

**M. Collette:** Merci. Deuxièmement, j'aimerais poser une question au sujet de l'article 70(1) en vertu duquel la Chambre de la fédération doit accepter les nominations de présidents et de dirigeants de conseil d'administration de sociétés de la couronne. J'aimerais savoir pourquoi cette exigence n'englobe pas aussi les commissaires des conseils d'administration et



## [Texte]

executives but also to the commissioners of various boards and each of the directors. For example, the Canadian Transport Commission or the CRTC is made up of a number of Order in Council appointments, commissioners, and it seems logical that if we are going to make the House of the Federation ratify the chairman of the CRTC or the Canadian Transport Commission, this should then really extend to all of the directors and commissioners, unless I have perhaps misread the clause.

**Mr. Lalonde:** No, you did not misread it, Mr. Collette. There are hundreds of such appointments and it is certainly a good question to ask if you would want the House of the Federation to pass on all those appointments. It was felt that this is a kind of exceptional power given to one of the Houses of Parliament and that the power should be exercised with regard to very important appointments, essentially either judges of the Supreme Court or, really, the key persons in charge of corporations or boards. If we were to extend it, as you suggest, to all the members, as I said, you would end up having a whole list of names constantly before a committee of the Upper House. I suggest that this is too much.

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, with respect to the minister, there are some premiers—I can name perhaps Mr. Lougheed as one—who feel that, say, the chairman of the Canadian Transport Commission is but one vote on that particular commission—and the Canadian Transport Commission makes certain decisions on freight rates, et cetera, other regulatory decisions, which affect the economy in western Canada—and would argue that it would be fine to ratify the chairman; but what about the other commissioners on the CTC who really have an equal vote, have an equal voice? It is sort of a . . . I am not sure if we could use the words "double standard", but if we are giving the House of the Federation this kind of power, surely the House of the Federation would have the suitable staff that could vet all the appointments and satisfy the regional complaints of some of the premiers.

**Mr. Lalonde:** I think my previous answer still stands; it is a question of opinion and judgment. I suggest that the Committee explore this matter further. If the Committee comes to the conclusion that it should be done the way you suggest, Mr. Collette, obviously the government will attach a lot of importance to this and we would have another opportunity to come at it when the bill is presented on the subject. But I think it is a matter of judgment, and have stated my view.

• 2125

**Mr. Collette:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman.

I want to come back to the Minister's remarks of a couple of moments ago about Phase I and Phase II, and the division of power which he knows I have raised on several occasions with him. Of course, he says now that there never was any indication to put things in a Phase I, Phase II *seriatim* basis. I would like him, at some point—I am not asking tonight—and his

## [Traduction]

chaque administrateur. Par exemple, les commissaires de la Commission canadienne des transports ou du CRTC sont nommés par décret du conseil et, en toute logique, si la Chambre de la fédération doit accepter la nomination du président du CRTC ou de la Commission canadienne des transports, elle devrait faire de même pour ce qui est des administrateurs et commissaires, à moins que je n'aie mal compris l'article en question.

**M. Lalonde:** Non, vous l'avez très bien compris monsieur Collette. Il y a des centaines de nominations de ce genre et on peut certainement se demander si la Chambre de la fédération devrait accepter toutes ces nominations. Nous avons estimé qu'il s'agissait d'un pouvoir assez exceptionnel qui devrait être exercé à l'égard de postes très importants, surtout ceux des juges de la Cour suprême ou des principaux dirigeants de sociétés au conseil d'administration. Si nous englobions tous les membres, comme vous le proposez, un comité de la Chambre haute n'arrêterait pas d'étudier des listes interminables. Je crois que ce serait excessif.

**M. Collette:** Monsieur le président, certains premiers ministres, comme M. Lougheed, vous diront que le président de la Commission canadienne des transports n'a qu'une voix et que cette commission prend des décisions sur les tarifs de transport et sur d'autres questions ayant une influence sur l'économie de l'Ouest du Canada. Selon M. Lougheed, il est normal que la Chambre ratifie la nomination du président, mais que fait-on des autres commissaires de la société dont la voix est aussi importante? Je ne sais pas si on peut se servir de l'expression deux poids, deux mesures, mais si nous conférons ce genre de pouvoir à la Chambre de la fédération, cette dernière disposerait certainement d'un personnel apte à étudier soigneusement toutes les nominations et ainsi répondre aux plaintes de certains premiers ministres.

**M. Lalonde:** Je maintiens ma réponse, sur une question de jugement. Je propose que le comité étudie cette question de façon plus approfondie. Si le comité en vient à la même conclusion que vous, monsieur Collette, le gouvernement y attachera bien sûr beaucoup d'importance et nous pourrions en discuter à nouveau. Toutefois, j'estime que c'est une question de jugement, et j'ai déjà exprimé mon opinion.

**M. Collette:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président.

Je voudrais revenir aux remarques que faisait le ministre il y a quelques instants à propos de la phase I, de la phase II et du partage des pouvoirs; il sait que je lui ai posé cette question à plusieurs reprises. Évidemment, il soutient maintenant qu'on n'a jamais affirmé vouloir procéder par étapes. Sans que ce soit nécessairement ce soir, j'aimerais que son ministère réévalu-

*[Text]*

officials to go back and take a look at the explanatory document that was put out for the benefit of the laity across the country to try to understand these complex terms, and see what has been written with regard to the implementation process in Phase I and Phase II, the dates that are attached, the distinction that was made in that document with regard to the matters that would be dealt with in Phase II and the conclusions that one would draw from it that would lead to much of the confusion that exists, even though the Minister said the other day it would be on the agenda at the outset because there is a great deal of confusion and I think a lot of it stems from the way it was presented in the first place.

**Mr. Lalonde:** I said that I did not blame the premiers. Maybe we are the ones who did not make it clear enough, and I hope this matter is thereby up to now clarified, but I still think our statements in the white paper and other statements indicated that obviously there were two dates, 79 and 81. However, that does not mean that we would start with Phase I in July 1979 and then go into Phase II necessarily.

**Miss MacDonald:** There is another aspect that I want to mention to the Minister, the fact that in discussing this the other day he seemed to place great stress on the fact that it was really not a question of division of powers that was of major concern, but it was really just a question of duplication and if we only had the administration of these things straightened out, much of the problem with regard to the division of powers would be resolved.

He will recall I asked him who was in charge within his own bureau of working on the division of powers, and he immediately came back and said that there were people working on separation. I would say to him, if he really means what he says and is taking this matter seriously from the outset, it is not just a matter of administration or overlapping, and that, I think, is the difference in the way the provinces look at it and the federal government looks at it.

**Mr. Lalonde:** Miss MacDonald, I hope the transcript of last week's meetings are out or will be out very soon so you can check what I said.

**Miss MacDonald:** Yes, I have it right here.

**Mr. Lalonde:** I think you are misrepresenting what I said. I did not say that the important thing was the duplication, and the division of power was not important. I am sure I did not say that and, if I said it, I apologize, I withdrew it, but I am convinced I did not say it. What I said, and I think I can just repeat it very quickly, was that there are areas where people are debating on the division of powers and really what they are debating is the administration of those various powers. That is all I said. This does not mean that the division of powers is not important, or that there could not be a different division of powers, or that there could not be a complete shuffle of powers, if you wish. It does not mean that, but it says that the question of the duplication is very important and people often debate jurisdiction when what they should be arguing about is administration. Really, what we are talking about is administration.

*[Translation]*

die le livret explicatif publié à l'intention de l'homme de la rue pour qu'il comprenne ces termes complexes; que le ministre voit ce qui est écrit sur le processus d'entrée en vigueur de la phase I et de la phase II, qu'il pense aux dates mentionnées et à la distinction faite dans ce document entre les questions qui seraient traitées à la phase II; qu'il réfléchisse aux conclusions qu'on peut en tirer et qui sont à l'origine de la confusion actuelle, même si le ministre affirmait récemment que ce sujet se trouverait à l'ordre du jour dès le début. Il existe une grande confusion qui, à mon avis, découle de la façon dont les faits ont été initialement présentés.

**M. Lalonde:** J'ai dit que je ne blâmais pas les premiers ministres. Peut-être sommes-nous coupables de ne pas avoir donné suffisamment de précisions, et j'espère que cette question sera maintenant précisée; mais nous avons clairement indiqué dans le Livre blanc et dans d'autres documents qu'il y aurait deux dates, 1979 et 1981. Cela ne signifie pas, toutefois, que nous entreprendrions la phase I en juillet 1979 pour poursuivre nécessairement avec la phase II.

**Mlle MacDonald:** Il y a un autre aspect de cette affaire dont je voudrais discuter avec le ministre; il y a quelques jours, il semblait beaucoup insister sur le fait que le partage des pouvoirs n'était pas une préoccupation majeure et qu'il s'agissait plutôt d'un double emploi; il a ajouté que si l'aspect administratif de l'affaire était réglé, le problème du partage des pouvoirs le serait en grande partie lui aussi.

Je lui ai demandé qui, au sein de son propre cabinet, travaillait sur le partage des pouvoirs, et il m'a immédiatement répondu que des gens travaillaient sur la division des tâches administratives. S'il donne vraiment du poids à ses propos et s'il est sérieux, il conviendra avec moi qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question d'administration et de double emploi. A mon avis, c'est là la différence qui existe entre le point de vue des provinces et celui du gouvernement fédéral.

**M. Lalonde:** Mademoiselle MacDonald, j'espère que la transcription des délibérations de la semaine dernière est déjà publiée ou le sera bientôt pour que vous puissiez vérifier ce que j'ai dit.

**Mlle MacDonald:** Oui, j'ai ce texte ici.

**M. Lalonde:** Je crois que vous interprétez mal mes propos. Je n'ai pas dit que ce qui comptait, c'était la duplication des efforts, et que le partage des pouvoirs n'était pas important. Je suis certain de ne pas avoir dit cela, et si je l'ai dit, je m'en excuse, je me rétracte. Je suis convaincu de ne pas l'avoir dit. Ce que j'ai dit, c'est qu'il y a des régions où les gens discutent du partage des pouvoirs mais, en réalité, ils discutent de l'exercice de ces différents pouvoirs. C'est tout ce que j'ai dit. Cela ne signifie pas que le partage des pouvoirs n'a pas d'importance, qu'on ne veut pas aménager ces pouvoirs de façon différente ou qu'il ne peut pas y avoir une redistribution complète des pouvoirs, si vous voulez. Ce n'est pas le sens de ma déclaration; mais je soutiens que la question du double emploi est très importante et que les gens discutent souvent des pouvoirs alors qu'ils devraient plutôt parler de la façon dont il



[Texte]

**Miss MacDonald:** What I was saying is that there is a very real distinction between the two . . .

**Mr. Lalonde:** I agree with you.

**Miss MacDonald:** . . . and the content of the division of powers—perhaps we can achieve the purpose and resolve it without having to fiddle around with the distribution of powers. You know, the provinces really think it is more than fiddling around with the distribution of powers, and that was really the point I was going to make, if you are serious from the outset in having this on the agenda.

• 2130

There is another question I want to ask you about because you will understand that I am interested in the process of how constitutional reform is carried out and how constitutional amendments are made. While we may not see you for a few weeks or whatever, I should like to take the opportunity to ask you to give me two scenarios of how you see being carried out the proposal you have made for an amending formula similar to the basic Victoria formula with a supplement of a regional referendum. I would like you to give me an example of how you can actually see such a thing working, and I am going to come back particularly to the regional aspect of it.

**Mr. Lalonde:** Are you talking about the regional referendum or the provincial one?

**Miss MacDonald:** I am talking about the regional one.

**Mr. Lalonde:** Again, we have not put forward any specific formula saying that this is the government's proposal for the amending mechanism. We have put forward various alternatives, and one of them is the one you have mentioned, saying that we want to discuss this with the provinces and that we would be happy to see if they have other proposals.

The one possibility, if the provinces agreed, would be to say that the amending of the Constitution will take place on the basis of the Victoria formula, roughly. In addition, however, if there is a stalemate on an important issue there could be the possibility, as in some other federal systems, of directly asking the people of the region concerned for issues on the proposed amendments, and give the people of the region the final say on how it should be done—whether they endorse it or not, whether they take the view advanced by the federal government or by the provincial government. Then this part of the amending process and the decisions by people themselves become the final decision. They have, roughly, something like this in Australia.

**Miss MacDonald:** What I am asking about is with regard to the regions. When you are talking about the Victoria charter and the amending formula under the Victoria charter, you are talking about four regions in Canada, as I understand it.

**Mr. Lalonde:** Right.

**Miss MacDonald:** You are talking about four provinces in the Atlantic region and four provinces in the western region, and you now are saying that if an amendment were to be introduced and not approved by, let us say, one of those two

[Traduction]

faut les exercer. Ce dont nous parlons vraiment, c'est de l'exercice des pouvoirs.

**Mlle MacDonald:** Je soutiens qu'il existe une véritable distinction entre les deux . . .

**M. Lalonde:** J'en conviens avec vous.

**Mlle MacDonald:** . . . et la nature du partage des pouvoirs—peut-être pouvons-nous atteindre notre but et résoudre le problème sans devoir modifier le partage des pouvoirs. Vous savez, les provinces pensent que cela va plus loin qu'un simple partage des pouvoirs, et c'est exactement ce que j'aurais dit, si on veut sérieusement inscrire cette question à l'ordre du jour.

Il y a une autre question que j'aimerais vous poser. En effet, je m'intéresse au processus de la réforme constitutionnelle. Comme nous risquons de ne pas vous revoir avant plusieurs semaines, j'aimerais profiter de l'occasion pour vous demander de me fournir deux scénarios sur la manière dont serait appliquée votre proposition relative à une formule d'amendement semblable à la formule de Victoria à laquelle s'ajouterait un référendum régional. J'aimerais que vous me fournissiez un exemple du fonctionnement éventuel de ce système et j'en retiens surtout l'aspect régional.

**M. Lalonde:** Parlez-vous du référendum régional ou du référendum provincial?

**Mlle MacDonald:** Je parle du référendum régional.

**M. Lalonde:** Je le répète, nous n'avons pas présenté de formule précise qui serait la position du gouvernement. Nous avons proposé diverses options, dont celle que vous avez mentionnée, en disant que nous voulions en discuter avec les provinces et que nous serions heureux de voir ce qu'elles avaient à proposer en retour.

Si les provinces sont d'accord, il y aurait une possibilité, celle de déclarer que l'amendement de la constitution se fera en suivant, grosso modo, le schéma de la formule de Victoria. Toutefois, s'il y a un désaccord fondamental au sujet d'une question importante, il serait possible, comme dans d'autres régimes fédéraux, de demander directement son avis à la population de la région concernée, lui permettant ainsi de prendre la décision finale, de dire si elle approuve ou rejette tel ou tel amendement, si elle appuie la position du gouvernement fédéral ou celle du gouvernement provincial. Ainsi, la décision prise par la population de la région serait sans appel. L'Australie dispose de mesures à peu près semblables.

**Mlle MacDonald:** Je vous parle des régions. Lorsque vous parlez de la charte de Victoria et de sa formule d'amendement, vous parlez de quatre régions du Canada, si je comprends bien.

**M. Lalonde:** Très juste.

**Mlle MacDonald:** Vous englobez quatre provinces dans la région de l'Atlantique et quatre provinces dans la région de l'Ouest. Or, vous vous dites qu'au cas où un amendement présenté ne serait pas approuvé par une de ces deux régions,



[Text]

regions you would then initiate a referendum in that particular region. Suppose it was an issue dealing specifically with a province in that region. Now, in a regional referendum one province might happen to favour it and the other three not approve of it, or it might be a split in other ways, what would you do then?

**Mr. Lalonde:** It is a matter which indeed would have to be debated with the provinces, when you come to the amending process. When you are defining the regions, the Atlantic for instance, the governments of the Atlantic provinces agree that, really, they should be considered as one particular region, one particular entity for this particular process, the amending process. So already, by accepting the amending formula like this, they recognize a certain entity, and they could just as well recognize that one province could object in the Atlantic provinces but still the amendment could carry if the other three are for it under the Victoria formula.

**Miss MacDonald:** But it could . . .

• 2135

**Mr. Lalonde:** I am sorry. Then indeed the vote of the region could carry even if there was one province objecting to this particular formula. The other alternative is to have a referendum in every province. If a province objects, you could have a referendum of the people in that particular province. This is another way of putting it.

**Miss MacDonald:** But I am talking about that regional one that you threw out, which Mr. Lang seized on with such speed when he was newly appointed to the Ministry of Justice.

**Mr. Lalonde:** Right.

**Miss MacDonald:** It emphasized the regional referendum.

**Mr. Lalonde:** Right.

**Miss MacDonald:** You could have in that setup a referendum, which is specifically applicable to one province within a region far more than it is to say, the other three. You could have the one province to which it is particularly applicable voted down because of the majority in the other three.

**Mr. Lalonde:** That could apply under the Victoria formula itself because of the region. It could apply. PEI could object very strongly to a particular amendment but if the other three Atlantic Provinces find that it is agreeable to them, it would carry. Under the Victoria formula, you would not need to have a regional referendum.

**Miss MacDonald:** Well, then, why did you introduce it?

**Mr. Lalonde:** Well, that is not the case. All the regions are not the same way. What do you do with Ontario? What do you do with Quebec where you do not have a way whereby the region can have a majority decision? You could have also a situation in the prairies or the Atlantic Provinces where you have two provinces against it and one for it, and the Parliament of Canada might judge that it is so important and so significant that the people themselves should be entitled to

[Translation]

par exemple, vous organiseriez un référendum dans la région concernée. Supposons qu'il s'agisse d'une question qui intéresse une province dans cette région. Au cours d'un référendum régional, une province pourrait se prononcer pour un amendement, alors que les trois autres se prononceraient contre. Il pourrait également y avoir d'autres scissions. Que feriez-vous alors?

**M. Lalonde:** C'est une question dont nous devons discuter avec les provinces lorsque nous en serons au processus d'amendement. Lorsqu'on délimite les régions, les gouvernements des provinces de l'Atlantique estiment que ces dernières devraient en réalité, être considérées comme une seule et même région aux fins de ce processus précis, le processus d'amendement. Donc, déjà, en acceptant ainsi la formule d'amendement, elles admettent avoir une certaine unicité, et aux termes de la formule de Victoria, elles pourraient tout aussi bien admettre qu'un amendement soit adopté même si l'une d'entre elles s'y oppose.

**Mlle MacDonald:** Mais . . .

**M. Lalonde:** Pardon. Le vote de la région serait alors considéré comme favorable même si une province s'opposait à cette proposition précise. L'autre solution consisterait à effectuer un référendum dans chaque province. Si une province s'oppose, il pourrait y avoir un référendum de la population de cette province. C'est là une autre manière de voir les choses.

**Mlle MacDonald:** Mais je parle du référendum régional dont vous aviez traité, et dont M. Lang s'est emparé avec tant de scélérité après sa nomination au poste de ministre de la Justice.

**M. Lalonde:** Oui.

**Mlle MacDonald:** Il s'agissait bien d'un référendum régional.

**M. Lalonde:** En effet.

**Mlle MacDonald:** Il pourrait y avoir, en vertu de ce système, un référendum s'appliquant à une province en particulier plutôt qu'aux trois autres provinces faisant partie de la même région. Or, l'opinion de cette province pourrait être rejetée, en raison de la majorité dont jouissent les trois autres.

**M. Lalonde:** Cela pourrait se produire dans le cas même de la formule de Victoria, à cause du concept de région. L'Île du Prince-Édouard pourrait s'opposer fortement à un amendement précis, mais si les trois autres provinces de l'Atlantique le jugent acceptable, il serait adopté. Aux termes de la formule de Victoria, il ne serait pas nécessaire de recourir alors à un référendum régional.

**Mlle MacDonald:** Dans ce cas, pourquoi l'avoir prévu?

**M. Lalonde:** Eh bien, c'est parce que toutes les régions ne sont pas semblables. Que faites-vous d'Ontario? Que faites-vous du Québec, région au sein de laquelle il est impossible que soit exprimée une décision majoritaire? Il se peut également que, dans la région des Prairies ou de l'Atlantique il y ait deux provinces pour une contre. Le Parlement du Canada pourrait alors décider que la question est tellement importante et significative qu'il vaut mieux que la population elle-même soit

## [Texte]

express their views on it so you would have a referendum in the region, and you would have three provincial governments opposing the view of the federal government, one supporting it, with the people deciding in the end. You already have something like that under the Victoria formula that had been agreed upon.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Your last one.

**Miss MacDonald:** Oh, I am sorry; I thought you had flagged me down.

Are there any specific matters that you see being ruled out from regional referenda such as that?

**Mr. Lalonde:** I think the regional referenda would apply to the same things as have been proposed to be covered by the Victoria formula. I would suggest to you to refer to the content of the Victoria formula; this is what they would be applying to, but that is a matter for negotiation with the provinces, frankly.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Forsey.

**Mr. Lalonde:** May I just add something?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Mr. Lalonde:** For instance, there may be amendments applying to only one province and these would only require the consent of that province only; you would not need a regional referendum.

**Miss MacDonald:** Which would . . .

**Mr. Lalonde:** You would not need a regional referendum then because the assent would be between the federal Parliament and that particular province.

**Miss MacDonald:** Such as the educational system in Newfoundland.

**Mr. Lalonde:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Forsey.

**Senator Forsey:** First, Mr. Chairman, I would like to draw the attention of the Minister to what I think was a slight inaccuracy in a remark he made just now about Australia. Surely in Australia, in the ratification of constitutional amendments, the state, government and legislatures simply do not come into the thing at all. A bill is passed by the two Houses and, before it can be submitted to the Governor General for his assent, it is referred to the people in a referendum and it carries only if there is a majority in the Commonwealth of Australia, the whole country, and a majority in the majority of the states. I think, in other words, it is a straight, pure democratic process, I venture to suggest.

**Mr. Lalonde:** Yes. I apologize Senator; you are quite right.

**Senator Forsey:** The second point I would like to raise has to do with the point earlier raised by Mr. Hnatyshyn and some of my colleagues who said: "Oh, for goodness sake, let it alone", but I think it is worth pointing out that, unless I am much

## [Traduction]

appelée à exprimer son point de vue; il y aurait alors un référendum dans la région et c'est ainsi que, si trois gouvernements provinciaux s'opposaient à l'opinion du gouvernement fédéral, alors qu'un gouvernement provincial l'appuie, et que la population prendrait la décision finale. Il y a déjà, dans la formule de Victoria, une disposition semblable qui avait été adoptée.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Ce sera votre dernière question.

**Mlle MacDonald:** Ah, pardon; que vous me disiez que mon temps était écoulé.

Y a-t-il des questions précises qui, selon vous, ne sauraient faire l'objet d'un référendum régional?

**M. Lalonde:** Je pense que les référendums régionaux s'appliqueraient aux mêmes choses auxquelles il est proposé que s'applique la formule de Victoria. Je vous conseille de vous reporter au contenu de la formule de Victoria; c'est à cela que s'appliqueraient les référendums, mais, franchement, cela pourrait faire l'objet de négociations avec les provinces.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur le sénateur Forsey.

**M. Lalonde:** Puis-je ajouter quelque chose?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui.

**M. Lalonde:** Il pourrait, par exemple, y avoir des amendements s'appliquant à une seule province et ne nécessitant que le consentement de cette province; il n'y aurait pas alors besoin d'un référendum régional.

**Mlle MacDonald:** Ce qui . . .

**M. Lalonde:** Il n'y aurait pas besoin d'un référendum régional parce que l'entente s'effectuerait alors entre le Parlement fédéral et cette province précise.

**Mlle MacDonald:** Comme pour le système scolaire de Terre-neuve.

**M. Lalonde:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur le sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Premièrement, monsieur le président, j'aimerais porter à l'attention du Ministre ce que j'estime être une légère inexactitude dans une observation qu'il vient de faire, il y a quelques instants, au sujet de l'Australie. En Australie, lorsqu'il s'agit de ratifier des amendements constitutionnels, l'État, le gouvernement et les législatures n'entrent simplement pas en ligne de compte. Un projet de loi est adopté par les deux Chambres et, avant qu'il puisse être présenté au gouverneur général pour qu'il y consente, il fait l'objet d'un référendum populaire et il est adopté que s'il retient la faveur d'une majorité du Commonwealth d'Australie, de l'ensemble du pays, et de la majorité des États. Autrement dit, j'estime que c'est un processus démocratique pur et sans ambiguïté.

**M. Lalonde:** Oui. Veuillez m'excuser, sénateur, vous avez parfaitement raison.

**Le sénateur Forsey:** La deuxième question que j'aimerais soulever a trait à la question soulevée antérieurement par M. Hnatyshyn et certains de mes collègues qui ont dit: «Mon Dieu, laissez cela tranquille». J'estime utile de signaler que, à



*[Text]*

mistaken, any bill which touches the royal prerogative, and I think it is arguable that this one does, when it is introduced should be accompanied by a statement that the Crown, having been made aware of this, is agreeable to the introduction of the bill. But I do not think that carries any implication that the Crown is personally pleased with the thing any more than the Governor General's recommendation that a money bill should receive the favourable consideration of the House means that the Governor General has said: "This is a magnificent measure." I do not think his personal opinion comes into it at all.

• 2140

I remember in the days when Mr. Garson was Minister of Justice that a certain bill was introduced—I have forgotten now what it was—which involved a Royal prerogative. They quite forgot about this and it was not until third reading that somebody raised it and then the government had hastily to bring forward the proper message that the Crown was agreeable to the introduction of this particular bill. I venture to think that the communication cited by the minister falls into the same category and therefore it does not represent any particular personal view of the Queen at all.

**Mr. Lawrence:** But, Senator, the statement by the Palace does not say that.

**Senator Forsey:** Pardon.

**Mr. Lawrence:** The statement read by the minister did not say that the Palace approved of the bill.

**Senator Forsey:** "Satisfied" or "content", I think is the word you used.

**Mr. Lawrence:** Content.

**Senator Forsey:** Any way, I suggest that it had no more real political significance than the statement on the introduction of any bill touching the Royal prerogative indicates any personal opinion by the Queen or the Governor General of the measure concerned.

**Mr. Lalonde:** May I answer this? One point I would like to point out is that in this case no legislation was put forward for action. It was not put forward for action. No advice was proffered and no formal advice was requested.

**Senator Forsey:** But the bill was introduced. My recollection of the point is that on the introduction of any bill touching the Royal prerogative this kind of message must be produced. In the case of the bill I was referring to, it was not produced until the third reading but the government appeared in a white sheet and confessed in sackcloth and ashes that they had made a mistake and should have brought it in, and the House of Commons very kindly said well, that is all right, you have set it right now.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, j'aimerais faire une remarque au sénateur Forsey. Tout à l'heure, lorsqu'il a souligné le fait que lorsque le gouverneur général recommande un projet de loi portant affectation d'une partie des recettes publiques, il ne nous dit pas expressément qu'il appuie les défenseurs. Mais je dois tout de même rappeler à l'honorable sénateur que lorsqu'il sanctionne le projet de loi, il remercie la

*[Translation]*

moins que je ne me trompe énormément, tout projet de loi touchant la prérogative royale, et je pense que l'on peut dire cela de ce bill, devrait, lorsqu'il est présenté, être accompagné d'une déclaration de la Couronne selon laquelle cette dernière, ayant été mise au courant, dit accepter que le bill soit présenté. Mais je ne pense pas que cette déclaration sous-entende que la Couronne elle-même soit heureuse de cette mesure pas plus que la recommandation du gouverneur général à la Chambre d'accorder sa faveur à un bill de subsides ne signifie que le gouverneur général a déclaré: «Voilà une mesure magnifique». Je ne pense pas que son opinion personnelle entre du tout en ligne de compte.

Je me souviens qu'à l'époque où M. Garson était ministre de la Justice, un projet de loi, j'oublie lequel, qui touchait la prérogative royale, avait été présenté. La mesure en question avait été oubliée et ce n'est qu'en troisième lecture qu'elle avait été soulevée. Le gouvernement s'était alors dépêché de produire le document adéquat selon lequel la Couronne convenait de la présentation de ce bill. J'estime que la communication dont a fait état le ministre fait partie de la même catégorie de documents et ne saurait donc représenter le moins du monde l'opinion personnelle de la Reine.

**M. Lawrence:** Mais, sénateur, la déclaration du Palais ne disait pas cela.

**Le sénateur Forsey:** Pardon.

**M. Lawrence:** La déclaration lue par le ministre ne disait pas que le Palais approuvait le bill.

**Le sénateur Forsey:** Si je ne m'abuse on utilisait le mot «satisfait».

**M. Lawrence:** En effet.

**Le sénateur Forsey:** De toute façon, je pense que cela n'a pas plus de signification politique que la déclaration portant sur la présentation d'un bill concernant la prérogative royale ne révèle l'opinion personnelle de la Reine ou du gouverneur général quant à la mesure en question.

**M. Lalonde:** Puis-je répondre à cela. J'aimerais signaler, que, dans ce cas-ci, aucune mesure législative n'avait été proposée. Aucun conseil n'a été offert et aucun conseil officiel n'a été demandé.

**Le sénateur Forsey:** Mais le bill a été présenté. Si je me souviens bien, pour tout projet de loi touchant la prérogative royale, il faut qu'un message de ce genre soit produit. Dans le cas du bill dont je parle, ce document n'avait été produit qu'à la troisième lecture, mais le gouvernement, vêtu de bure et recouvert de cendres a admis son erreur et reconnu que ce document aurait dû être produit; la Chambre des communes lui a alors répondu: «Très bien, ne vous en faites pas, puisque vous avez corrigé la situation.»

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, I would like to address a remark to Senator Forsey. He has just stressed the fact that when a Governor General recommends an appropriation bill he is not expressly saying that he supports the proponents of this bill. I should however remind the honourable senator that when the Governor General gives assent to a bill, he thanks the



[*Texte*]

Chambre des communes, au nom de sa Majesté, de sa générosité.

**Le sénateur Forsey:** Ce n'est pas la même chose. Sur ce projet de loi, ce serait le gouverneur général qui remercierait ses sujets de leur générosité.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous ne sommes pas encore parvenus au stade du dialogue, alors . . .

**Senator Forsey:** The next thing I would like to touch on is a statement by the minister, if I understood him correctly, that the provincial governments would not consider that the present Senators represented them. Is that correct?

**Mr. Lalonde:** That is right.

**Senator Forsey:** Is there any indication that provincial governments would feel that the House of the Federation represented them, the provincial governments?

**Mr. Lalonde:** Well, if they show interest in the institution proposed—and this, I suggest, is a matter that will have to be investigated and pursued—then obviously the appointments the provincial legislatures would make themselves would be considered by those legislatures as representing them.

**Senator Forsey:** But not the government. You said provincial governments, if I understood you correctly. Surely, the provincial governments, which would have in effect the choice of about half the provincial Senators, would scarcely feel that the opportunity to nominate, as it were, one-quarter of the Upper House represents them, the provincial governments.

**Mr. Lalonde:** Well, to be technically correct, I said governments when I should have said legislatures. I use the expression "government" in that case in the colloquial way in which we refer to it when we are talking about the provinces.

**Senator Forsey:** Seeing that you are talking about amending proposals, and have talked to Victoria and elsewhere about legislatures rather than governments, and as governments have previously been concerned in this, I think it is better to be, if I may venture to say so, a little bit more precise in using these terms in this context.

The final thing I want to ask you is, did the Fathers of confederation intend that the Senators should represent the provincial governments? Because, if so, it is extraordinary that they proposed the kind of nomination they did. They said "regions", they did not say "provincial governments". If they had meant provincial governments it would have been completely gaga for them to propose that the whole lot should be appointed by the central government.

**Mr. Lalonde:** As you well know, Senator, the point was debated at the time of the confederation debates, and finally the Fathers of confederation opted for the solution that we have in the present constitution.

But the broad objective was, as you said yourself, regional representation. The fact is that whether it is through the provincial legislatures or governments, or generally in the

[*Traduction*]

House of Commons on behalf of Her Majesty for its benevolence.

**Senator Forsey:** That is not the same thing. According to this bill, it would be the Governor General who would thank his subjects for their benevolence.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We are not yet at the dialogue stage; so . . .

**Le sénateur Forsey:** La chose suivante dont j'aimerais parler est une déclaration du ministre. Si j'ai bien compris, les gouvernements provinciaux ne considèrent pas que les sénateurs actuels les représentent. Cela est-il exact?

**M. Lalonde:** Cela est exact.

**Le sénateur Forsey:** Quelque chose vous porte-t-il à croire que les gouvernements provinciaux trouveraient que la Chambre de la fédération les représenterait?

**M. Lalonde:** Eh bien, s'ils manifestent de l'intérêt pour l'institution proposée, et c'est là une question qui devrait être étudiée et approfondie, il est évident que les nominations effectuées par les législatures provinciales porteraient ces dernières à croire qu'elles sont représentées.

**Le sénateur Forsey:** Mais pas les gouvernements. Vous avez dit les gouvernements provinciaux, si je vous ai bien compris. Il est certain que les gouvernements provinciaux qui jouiraient en fait du choix d'environ la moitié des sénateurs provinciaux pourraient difficilement juger que la possibilité de nommer, pour ainsi dire, un quart des membres de la Chambre haute leur garantit à eux, aux gouvernements provinciaux, une représentation adéquate.

**M. Lalonde:** Eh bien, pour être tout à fait précis, j'ai dit «gouvernements» alors que j'aurais dû dire «législatures». Dans ce cas, je me suis servi de l'expression «gouvernements» dans le sens populaire qu'on lui accorde lorsqu'on parle des provinces.

**Le sénateur Forsey:** Étant donné que vous parlez de propositions d'amendements, et que vous avez parlé à Victoria et ailleurs de législatures plutôt que de gouvernements, et étant donné que les gouvernements ont antérieurement exprimé leur préoccupation à cet égard, j'estime qu'il vaudrait mieux, si je puis me permettre de le dire, être un peu précis lorsque l'on se sert de ces termes dans ce contexte.

Finalement, j'aimerais vous demander si les pères de la Confédération voulaient que les sénateurs représentent les gouvernements provinciaux? En effet, dans l'affirmative, il est extraordinaire qu'ils aient proposé les nominations qu'ils ont proposées. Ils ont parlé de «régions», et non de «gouvernements provinciaux». S'ils avaient voulu que les gouvernements provinciaux soient représentés, il aurait été complètement dingue de leur part de proposer que tous les sénateurs soient nommés par le gouvernement central.

**M. Lalonde:** Comme vous le savez bien, monsieur le sénateur, la question a été débattue à l'époque des débats sur la Confédération, et les pères de la Confédération ont finalement opté pour la solution qui figure dans la constitution actuelle.

Toutefois, comme vous l'avez dit vous-mêmes, le grand objectif était la représentation régionale. Que ce soit donc dans l'esprit des législatures ou des gouvernements provinciaux, ou

## [Text]

public mind, we must recognize, I think, that the Senate is not perceived as a federal institution speaking out for the regions.

I can only say that this seems obvious.

**An hon. Member:** To whom?

**Senator Forsey:** I get very tired of this very popular academic word "perceived". Somebody says to me that he perceives this drop of water as an elephant. Well, all I can say is I am sorry but he is round the bend; it is not an elephant, it is a drop of water.

I am not much impressed by all this talk about how people perceive things because, in a great many cases, it really means they do not know what they are talking about, that they are ignorant, they are deluded. I could give plenty of examples of this.

However . . .

**Mr. Lalonde:** You are entitled to have your questions about democracy, but . . .

**Senator Forsey:** The point is not relevant, anyway, to the question I asked. Did the Fathers intend that the Senators should represent provincial government, and it seems to be quite clear that they did not intend it.

**Mr. Lalonde:** No, no.

**Senator Forsey:** And furthermore, it seems to me that it follows that you cannot say that Senator van Roggen, for example, does not represent British Columbia; that Senator Argue or Senator Buckwold do not represent Saskatchewan. And they do not represent the governments of those provinces, quite clearly, but they may very well represent a bidding regional interests which were there before these governments ever appeared, which were there before Mr. Bennett or Mr. Blakeney ever appeared, and which will be there long after those gentlemen are gathered to their fathers and receive their reward.

**Some hon. Members:** Oh, oh!

**Senator Forsey:** And I hasten to add that picked out those particular senators because they are present. I could equally well have said Senator Langlois for Quebec or Senator Grosart or Senator Long or Senator Neiman for Ontario—or even myself for Ontario. Though I was only a Maritimer *in partibus infidelium*, I am sometimes referred to as the seventh senator from Newfoundland, though I would not claim for a moment to represent any abiding interest of Newfoundland. But I think the senators from Ontario may very well represent any abiding interests from Ontario which were there before Mr. Davis became Premier and will be there if . . . what is his name? . . . Mr. Cassidy or Dr. Smith becomes Premier.

**An hon. Member:** Hear, hear!

## [Translation]

dans l'esprit du grand public, il nous faut reconnaître, je pense, que le Sénat n'est pas perçu comme une installation fédérale parlant au nom des régions.

Je ne peux que dire que cela semble évident.

**Une voix:** A qui?

**Le sénateur Forsey:** Je commence à me lasser de ce grand mot, très à la mode, qu'est «perçu». Quelqu'un me dit qu'il perçoit cette goutte d'eau comme un éléphant. Eh bien, je regrette, mais cette personne est complètement toquée; ce n'est pas un éléphant, c'est une goutte d'eau.

Je ne me laisse pas beaucoup impressionner par tous ces discours sur la manière dont les gens perçoivent les choses, parce que dans un grand nombre de cas, cela signifie en réalité qu'ils ne savent pas ce dont ils parlent, qu'ils sont ignorants, et qu'ils sont induits en erreur. Je pourrais vous fournir de nombreux exemples de cela.

Toutefois . . .

**M. Lalonde:** Vous avez le droit de mettre en doute certains procédés démocratiques, mais . . .

**Le sénateur Forsey:** De toute façon, cela n'a rien à voir avec la question que j'ai posée. Les pères de la Confédération voulaient-ils que les sénateurs représentent les gouvernements provinciaux? Il me semble bien clair qu'ils n'avaient pas du tout cette intention.

**M. Lalonde:** Non, non.

**Le sénateur Forsey:** En outre, il s'ensuit, d'après moi, que l'on ne peut pas dire que le sénateur van Roggen, par exemple, ne représente pas la Colombie-Britannique, que le sénateur Argue ou le sénateur Buckwold ne représentent pas la Saskatchewan. Selon toute évidence, ils ne représentent pas les gouvernements de ces provinces, mais ils peuvent fort bien représenter les intérêts régionaux permanents qui existaient avant même que ces gouvernements entrent en scène, avant même que M. Bennett ou M. Blakeney entrent en scène, et qui existeront bien longtemps après que ces messieurs aient rejoint leurs ancêtres et aient reçu leur juste récompense.

**Des voix:** Oh! oh!

**Le sénateur Forsey:** Et je me dépêche d'ajouter que j'ai choisi ces sénateurs en particulier parce qu'ils sont présents. J'aurais tout aussi bien pu choisir le sénateur Langlois pour le Québec ou le sénateur Grosart, le sénateur Lang ou le sénateur Neiman pour l'Ontario, ou même moi-même pour l'Ontario. Bien que je n'aie été qu'un habitant des Maritimes *in partibus infidelium*, on dit de moi parfois que je suis le septième sénateur de Terre-Neuve, quoique je n'oserais jamais prétendre représenter la moindre des préoccupations permanentes de Terre-Neuve. Mais je pense que les sénateurs de l'Ontario peuvent fort bien représenter les intérêts permanents de l'Ontario qui existaient avant que M. Davis ne devienne le premier ministre et qui continueront d'exister si . . . comment s'appelle-t-il déjà? . . . M. Cassidy ou M. Smith accédaient au poste de premier ministre.

**Une voix:** Bravo!



[Texte]

**Senator Forsey:** The dissolving views of provincial politics are not necessarily the same thing as regional interests.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you, Senator Forsey. The next three names I have are Senator Buckwold, Mr. Goodale and Senator van Roggen.

Senator Buckwold.

**Senator Buckwold:** Yes. Mr. Chairman, in my first statement in the question period in the go-around last week, I spoke about the importance of an apolitical Senate and one that would be completely regional and nonpolitical. I do not want to refer to that at all now. I have made my point: I really do not think that has been carefully considered by the government as an alternative.

What I want to talk about and question the Minister on today—and my statement will be a very brief one—is the fundamental concern that I have about this whole proposal, and that is the limitations of power of the executive of this country. Under the Westminster form of parliamentary government, the Prime Minister and his executive are very, very powerful people indeed. Historically, they have been very responsible, and I hope it continues for a long, long time—forever. However, it seems to me that the major concern of any country in developing a constitution should be the checks and balances. What are the curbs on executive power? What are the restraints on a government which has a very large majority and which in fact can do almost anything it wishes? I am not suggesting that the prime minister will be a dictator; I suppose that is farfetched. But it seems to me that in what we have proposed here we have not developed the kind of check and balance, the kind of restraint process, that would guarantee that an all-powerful executive could not take over this country in a way which would not necessarily meet with the approval of those of us who are designing a new constitution.

• 2150

Mr. Chairman, this is my question to the Minister, and I would like to have it answered in depth because it seems to me a very important point. The fathers of Confederation did put some checks and balances in. Your new proposals eliminate those. You have a powerless house of the federation with a limited veto, very limited, one that can be circumvented, on the basis of a sort of national issue—a bill does not have to go to them at all—by a two-thirds majority. I suggest that this is not sufficient. As I say, I would like to have you respond in depth because it is a very important statement to me and, I think, to the Canadian people as to how this constitution protects those kinds of privileges that we enjoy today.

**Mr. Lalonde:** When you say eliminating the checks, the only one you could conceivably be referring to would be the existing Senate, I presume. Do you see another one that would be eliminated?

**Mr. Brewin:** Reserve powers.

**Senator Buckwold:** The fundamental check that you have eliminated is the check of the Senate. That is one, and I

[Traduction]

**Le sénateur Forsey:** Les vues diluées de la politique provinciale ne sont pas nécessairement la même chose que les intérêts régionaux.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci, sénateur Forsey. Les trois noms qui suivent sur ma liste sont ceux du sénateur Buckwold, de M. Goodale et du sénateur van Roggen.

Sénateur Buckwold.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, en faisant ma première déclaration pendant le premier tour, la semaine dernière, j'ai parlé de l'importance d'un sénat apolitique, d'un sénat qui serait complètement régional et non politique. Je ne veux pas revenir là-dessus. J'ai dit ce que j'avais à dire: je ne pense vraiment pas que cette option ait été soigneusement envisagée par le gouvernement.

Ce dont j'aimerais parler avec le ministre, et ma déclaration sera très brève, constitue la préoccupation fondamentale que j'ai à l'endroit de l'ensemble de ces propositions. Il s'agit de la limitation des pouvoirs de l'exécutif du Canada. Aux termes du régime parlementaire de Westminster, le premier ministre et son exécutif sont extrêmement puissants. Par le passé, ils ont toujours fait preuve de responsabilité et j'espère qu'il en sera ainsi à l'avenir. L'essentiel c'est de prévoir des freins lors de l'élaboration d'une nouvelle constitution. Quelles seront les limites du pouvoir exécutif? Quelles seront les restrictions imposées à un gouvernement disposant d'une grande majorité qui pourrait en principe agir comme bon lui semble? Je ne prétends pas que le premier ministre risque d'assumer des pouvoirs dictatoriaux; ce serait exagéré. Néanmoins, j'estime que ces propositions n'ont pas prévu de freins ni de restrictions à une mainmise éventuelle sur le pays de la part du pouvoir exécutif, mainmise que n'apprécieraient pas nécessairement ceux d'entre nous qui veulent rédiger une nouvelle constitution.

Je voudrais donc que le ministre réponde à cette question en détail, car il s'agit à mon avis d'un point très important. Les pères de la Confédération avaient prévu des freins au pouvoir exécutif, freins qui seront supprimés dans votre projet. Nous aurions une Chambre de la Fédération sans aucun pouvoir et ayant un droit de veto extrêmement limité et facile à déjouer; ainsi, il suffirait pour une question d'intérêt national d'une majorité des deux-tiers à la Chambre des communes pour que la Chambre haute n'en soit pas saisie du tout. Ceci n'est pas du tout satisfaisant à mon avis. Je demanderais donc au ministre de me répondre en détail et de nous expliquer notamment comment cette nouvelle constitution protégerait les droits dont nous disposons actuellement.

**M. Lalonde:** Lorsque vous parlez de supprimer certains freins, vous avez sans doute à l'esprit la suppression du Sénat. Quel autre droit serait supprimé?

**M. Brewin:** Les pouvoirs de réserves.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez supprimé le frein que constitue actuellement le Sénat. Il doit y en avoir d'autres.



**[Text]**

presume there are others as well. Let us leave out the Senate for the moment; as I say, it is always suspected that here we are waving the flag. I think we would like to hear an answer of the fundamental concept of those checks and balances.

**Mr. Lalonde:** Thank you, Senator. Indeed, I believe the only so-called check that could be found, or is referred to in those proposals, and that would be changed would be the Senate. I fail to find any other one.

**Senator Buckwold:** I suggest that the Supreme Court could also be one at the present time.

**Mr. Lalonde:** Indeed, we will keep all the customs and conventions of the Constitution. It is referred to specifically in the specific articles there. What we have tried to put there are the powers of the Governor General and the Queen as they exist at the present time. There is no proposal to change any of those powers. That is the intention of the government. I have said and repeated that if there are changes in the proposals, then we should modify the legal text to make sure there are no changes.

The house of the federation, I submit to you, if it were put into effect as an institution, would be a very, very strong check.

**Senator Buckwold:** How can that be?

**Mr. Lalonde:** Never, never could the government control the house of the federation. The government would always be in a minority in the house of the federation.

You talk about the Supreme Court. As a matter of fact, the Supreme Court would be enshrined in the constitution and even more, if it could be, out of reach of the executive in any way, shape or form. Finally, I think what is very important when people start using words like "dictatorship" and nonsense like that . . .

**Senator Buckwold:** I did not use those words.

**Mr. Lalonde:** I know you would not use words like this but others do, as you well know.

**Senator Buckwold:** Not with a brilliant leader like the one we have now.

**Mr. Lalonde:** People do not realize that the charter of rights and freedoms inside the constitution would, for the first time in the history of our country, enshrine, entrench the rights of individual citizens and the collective rights in the constitution itself . . .

**Senator Lang:** Just like in Russia.

**Mr. Lalonde:** . . . the duration of the legislature—I am sorry, what is that . . . ?

**Senator Lang:** Just like in Russia.

**Mr. Lalonde:** Well, I think that is too silly to deserve an answer.

**Senator Lang:** No, they have the best constitutional rights in the world.

**Mr. Lalonde:** So the charter of rights would entrench those rights as they are entrenched in the United States and in a sense the individual citizen's rights would be guaranteed beyond the reach of any government, federal or provincial, in a way well beyond anything we have at the present time. There-

**[Translation]**

Cependant, oublions le Sénat pour un instant. On pourrait en effet m'accuser de prêcher pour ma propre paroisse. J'aimerais connaître la position du ministre concernant le principe des freins dont on entoure le pouvoir.

**M. Lalonde:** A part le Sénat, je ne vois pas quelle autre modification vous pouvez évoquer sous cette rubrique.

**Le sénateur Buckwold:** La Cour suprême constitue également un frein au pouvoir exécutif.

**M. Lalonde:** Toutes les coutumes et conventions de la Constitution seront sauvegardées, comme prévu d'ailleurs dans les articles afférents. Nous avons cherché à mettre à jour les pouvoirs du gouverneur général et de la reine conformément à la réalité actuelle, sans toutefois les modifier. J'ai dit et répété que si nos propositions contiennent des modifications, il va falloir changer le texte de façon à supprimer ces modifications.

J'estime par ailleurs que la Chambre de la Fédération constituera un frein puissant.

**Le sénateur Buckwold:** Comment cela?

**M. Lalonde:** Le gouvernement étant toujours minoritaire dans la Chambre de la Fédération, il ne pourra jamais la contrôler.

Vous avez mentionné la Cour suprême. Or, la constitution consacrerait justement l'existence de la Cour suprême, laquelle sera totalement indépendante de l'exécutif. Je vous ferai remarquer que si vous allez utiliser les mots de dictature . . .

**Le sénateur Buckwold:** Je n'ai pas mentionné ce mot.

**M. Lalonde:** Vous pas, mais d'autres ne se gênent pas.

**Le sénateur Buckwold:** Certainement pas pour qualifier notre brillant leader actuel.

**M. Lalonde:** Les gens ne comprennent pas que la Charte des droits et libertés entérinée pour la première fois de notre histoire dans la constitution consacrerait ainsi les droits des citoyens et des collectivités.

**Le sénateur Lang:** Exactement comme en Russie.

**M. Lalonde:** . . . la durée de la législature . . . Je n'ai pas saisi ce que vous disiez.

**Le sénateur Lang:** Je disais exactement comme en Russie.

**M. Lalonde:** Pareille remarque ne mérite pas de réponse.

**Le sénateur Lang:** En effet leurs droits constitutionnels sont les meilleurs au monde.

**M. Lalonde:** La Charte des droits de l'homme entérinerait donc ces droits comme ils le sont aux États-Unis, de sorte que ces droits seraient mieux à l'abri d'une attaque éventuelle de la part des gouvernements fédéral ou provinciaux que ce n'est le cas actuellement. Les pouvoirs de l'exécutif sont bien plus

## [Texte]

fore the checks on the powers of the executive are, in my view, much stronger in the present proposals than in our existing system. That is certainly my view. I will be indeed interested in hearing the views of the Committee when you have had time to further study this, but certainly I fail to see how this would represent an extension of the powers of the executive.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, could I have a moment? Do I have another minute?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Senator Buckwold:** I suggest that the Minister really has not answered that question. If he has, then he has merely repeated the litany that has been going on most of the time. He suggested the House of Federation is a major stumbling block—I should not use the words “stumbling block”,—a major protector but its powers of veto are limited to 60 days and bills can circumvent the House by a vote of the House of Commons. I do not think Senator Lang’s comment on the Russian constitution is completely facetious. I just spoke to a very prominent gentleman in the eyes of some of us in western Canada, Mr. Justice Emmett Hall, who has just returned from Russia where he looked at human rights—I spoke to him in fact just yesterday in Saskatoon—and he said they have the best constitution in the world in so far as human rights are concerned, but it depends how they are interpreted by the government.

**An hon. Member:** But they do not have a Senate.

**Senator Buckwold:** Given the fact that you feel that because you have entrenched a constitutional right and that you have a House of Federation which is powerless, impotent, and that you think you are in fact protecting the real fundamental freedoms of the country, and I would assume that means human rights, I would suggest to you that you really have not answered my question.

**Mr. Lalonde:** Senator, I am afraid that if you have in mind the Russian model, I may never be able to . . .

**Senator Buckwold:** That is not . . .

**Mr. Lalonde:** . . . convince you of anything. I would suggest that there is not much point in carrying the debate further. How can you talk about a comparison like this when we have the judicial system that we have in this country that guarantees independence and it would be entrenched in the constitution and the Supreme Court judges would have to be approved by the provincial governments and their appointments would have to be confirmed by a committee of the House of the Federation. So I think reference to the Soviet Union in that type of context is ludicrous and I find this really offensive and unbelievable, frankly. Why do not you refer to the United States; it has had a charter of rights for quite a long time and it has had an independent supreme court for quite a long time; it, I think, has done a good job for the citizens of its country.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I think it is almost 9:55 pm, so I will recognize two more members of the Committee: Mr. Goodale, and Senator van Roggen. I still have four members of the Committee on my list: Mr. Lee; Senator Grosart; Senator Neiman, and Senator Lang.

## [Traduction]

restreints dans ces dispositions que dans le système actuellement en vigueur. J'aimerais savoir ce que le Comité en pense lorsque vous aurez eu la possibilité d'examiner cette question plus à loisir; mais pour ma part je ne vois pas comment ceci peut être interprété comme constituant une extension des pouvoirs de l'exécutif.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je poser encore une question monsieur le président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** allez-y.

**Le sénateur Buckwold:** Le ministre n'a pas répondu à ma question, ou tout au plus il n'a fait que reprendre ce qui a déjà été dit à maintes reprises à ce sujet. Il affirme que la Chambre de la Fédération constitue une protection majeure alors qu'en réalité elle ne détiendra le veto que pendant 60 jours et qu'en outre la Chambre des communes, par un vote à cet effet, peut éviter de renvoyer un bill à la Chambre haute. La remarque du sénateur Lang concernant la constitution soviétique n'est pas si bête que cela. Je viens justement de parler à M. le juge Emmett Hall, considéré comme une personnalité imminente dans l'Ouest du pays; M. Hall vient tout juste de rentrer d'un voyage en Union soviétique où il a étudié la question des droits de l'homme. Lors de notre entretien hier, à Saskatoon, il m'a dit que la constitution soviétique est la meilleure au monde en ce qui concerne les droits de l'homme, mais que tout dépend de la façon dont elle sera interprétée par le gouvernement.

**Une voix:** Mais ils n'ont pas de Sénat.

**Le sénateur Buckwold:** Vous semblez croire qu'en entérinant les droits constitutionnels et en créant une Chambre de la Fédération qui en réalité ne détiendra aucun pouvoir, vous protégez ainsi les libertés fondamentales du pays et les droits de l'homme alors qu'à mon avis vous n'avez pas répondu à ma question.

**M. Lalonde:** Si vous voulez comparer au modèle soviétique . . .

**Le sénateur Buckwold:** Pas le moins du monde.

**M. Lalonde:** . . . je ne vois pas comment vous convaincre. Il est inutile à mon avis de poursuivre cette discussion. Comment pouvez-vous comparer ces deux systèmes alors que l'un a un pouvoir judiciaire indépendant entériné dans la constitution, que les nominations des juges à la Cour suprême devront être approuvées par les gouvernements provinciaux et confirmées par un comité de la chambre de la Fédération. Il est ridicule de faire des comparaisons avec le système soviétique, je dirais même scandaleux. Pourquoi ne pas évoquer plutôt le cas des États-Unis qui possède une Charte des droits de l'homme depuis longtemps déjà ainsi qu'une Cour suprême, indépendante, elle aussi depuis longtemps. Cette institution a certainement bien servi les intérêts de son pays.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vu qu'il est 21 h 55, je donnerai encore la parole à M. Goodale et au sénateur van Roggen. D'ailleurs il me reste encore quatre noms sur la liste notamment ceux de M. Lee, des sénateurs Grosart, Nieman et Lang.



[Text]

**Mr. Goodale:** Thank you very much, Mr. Chairman. I have two short questions I would like to put to the Minister this evening, both have to do with the process which the government has described for proceeding with the proposals.

• 2200

The Minister has of course indicated in his comments that he is seeking some kind of consensus on the proposals that are being put forward and would like to see as many as possible of the provincial governments, supporting any final collection of proposals that eventually do go forward, but he holds open the proposition that the hands of the federal Parliament should not be tied in the sense of having to seek unanimity. That word (unanimity) seems to attract most of the attention away from the notion of seeking consensus. On the other hand, the provinces in expressing their fears or their reservations always express themselves in terms of criticizing unilateral action on the part of the federal government. It seems to me those two arguments are sort of like ships passing in the night, on one level arguing about whether it is required to have unanimity and on the other hand arguing about whether somebody is going to act unilaterally. Those seem to me to be the absolute poles of the case, they are poles apart, and the real practical course is somewhere in the middle between the two.

I wonder, Mr. Lalonde, in your search for consensus among the provinces, whether you have yet notionally in mind what would be the minimum degree of consensus that you might require before you see yourself in a position to proceed. I know that might be a difficult question at the beginning of the process, but I think it is important to underscore the fact that neither the unilateral argument nor the unanimity argument is particularly relevant in practical terms.

**Mr. Lalonde:** There has never been any magic number put forward by any government and I mentioned, I think, the other day to Mr. Hnatyshyn or Mr. Lawrence that I would not play the numbers game. I will only say that this is a question of fact that has to be assessed by the government at that particular time when the problem arises and it is a question of political wisdom as to what constitutes a consensus broad enough for the government to proceed with any proposal it may wish to put forward. I do not know of any constitutional rule which would set that out at the present time.

**Mr. Goodale:** I hope, Mr. Lalonde, that emphasis on the search for consensus can begin to take a higher profile because the other two words seem to have dominated and I think they are misleading.

**Mr. Lalonde:** I think the point you have raised is quite correct, indeed, that the provinces tend to depict our wanting to act unilaterally and I suppose we tend to react in saying that what they want is unanimity. I have already stated repeatedly, and I am quite happy to say it again tonight, our target or objective is to reach the broadest possible consensus. These are put forward as proposals, they quite clearly mean they are not the final word and they are amendable, they are improvable, if the word exists in English, and they can be changed.

**Mr. Goodale:** Just one other area, then, Mr. Lalonde, in respect of the conference proposed for October. I think in

[Translation]

**M. Goodale:** Merci monsieur le président. Je veux poser deux brèves questions au ministre concernant les modalités de mise en œuvre des projets d'amendement.

D'après ses déclarations, le ministre espère qu'un consensus se dégagera parmi les gouvernements provinciaux en ce qui concerne les propositions du gouvernement, et qu'à tout le moins la forte majorité de ceux-ci l'approuvera, tout en ajoutant que le gouvernement fédéral ne devrait pas être tenu d'obtenir l'unanimité sur cette question. En parlant d'unanimité, il détourne notre attention de la notion de consensus. Les réserves exprimées par les gouvernements provinciaux ont toujours porté sur des mesures prises unilatéralement par le gouvernement fédéral. Nous ne parlons pas de la même chose, qu'il s'agisse d'une part d'unanimité et d'autre part de mesures unilatérales. Ce sont là deux points de vue totalement opposés, alors que dans la pratique il faudrait chercher à analyser le juste milieu.

En parlant de consensus, quel serait à votre avis le minimum qui vous permettrait d'aller de l'avant. Il vous sera peut-être difficile de répondre dès maintenant à cette question, mais je tenais surtout à souligner le fait que dans la pratique le principe de l'unanimité est celui des mesures unilatérales ne comptent pas réellement.

**M. Lalonde:** Aucun gouvernement ne serait jugé lié par un chiffre magique; j'ai d'ailleurs dit l'autre jour à M. Hnatyshyn ou à M. Lawrence que je refuse de jouer sur les chiffres. Le gouvernement devra prendre position lorsque le problème se posera. En décidant notamment ce qui, du point de vue politique, constitue un consensus suffisant pour permettre au gouvernement de mettre en œuvre ses propositions. Il n'existe pas de règlement constitutionnel fixant pareil chiffre.

**M. Goodale:** J'espère que désormais on attachera davantage d'importance à la notion de consensus plutôt qu'à celles d'unanimité et de mesure unilatérale, qui ont suscité des malentendus.

**M. Lalonde:** Vous avez tout à fait raison car en effet les provinces nous accusent d'agir unilatéralement, ce à quoi nous répondons qu'elles cherchent à obtenir l'unanimité. J'ai dit et je le répète, notre objectif est de réaliser un consensus aussi étendu que possible. Ces propositions ne constituent pas notre dernier mot mais pourront bien entendu être modifiées et améliorées.

**M. Goodale:** En ce qui concerne la conférence prévue pour le mois d'octobre, vous avez proposé aux premiers ministres



## [Texte]

answering some questions earlier this evening you, in effect, gave the premiers an invitation to advance Phase II considerably from what they might have thought was a timetable in some terms of scheduling. In other words, if they are prepared and anxious to discuss that question of division of powers which they say they are and which they indicated they were at the Regina meeting, the federal government is perfectly prepared to do that.

Is there an avenue that could be followed either on a bilateral basis between the federal government and various provinces or any other arrangement or procedure whereby those discussions could be brought forward in advance of the October discussion? I know you indicated at a previous meeting that some provinces were having some difficulty keeping up with the pace already, in terms of digesting the ideas that were coming forward and preparing their positions, even for the October meeting. But if a province wanted to have specific discussions with you in advance of the October meeting, I presume, for the point of view of the federal Cabinet, you are ready to talk and consider those items seriously immediately.

• 2205

**Mr. Lalonde:** Sure, there is no doubt about it, and as I mentioned also we have already offered the Conference of Intergovernmental Affairs Ministers on the subject too. But we will be quite ready and willing to discuss with any province that wishes to start preliminary discussions on a bilateral basis, if they want to.

**Mr. Goodale:** Mr. Lalonde, it seemed to me that in the Premiers' communiqué following the Regina meeting they, or course, expressed the reservation about the division of powers question, they expressed a reservation about the impact of the amendments upon the monarchy. Both those questions have been dealt with in the course of our discussions here, which I hope will be at least of some reassurance to the Premiers.

I wonder if it is possible to provide, just for the benefit of this Committee, a further analysis of what the Premiers did say in Regina to try to indicate, by a point-by-point method, exactly where there was agreement or disagreement between the various levels of government. That might be a useful check list to have just to determine where the various levels of government stand and whether they are in as much disagreement as the reporting of their meeting would indicate.

**Mr. Lalonde:** I already answered that question at the previous meeting. If you want to have a more elaborate answer I will either ask my colleague, the Minister of Justice, to go into it when he appears, or get a paper prepared for the use of the Committee on the subject.

**Mr. Goodale:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, Mr. Lalonde, I have an entirely different subject from that of Senator Buckwold to discuss with you tonight. I would just like to take 60 seconds first to make the point, because I agree with Senator Buckwold on checks and balances, that as to my remarks as quoted in the

## [Traduction]

provinciaux d'avancer très sensiblement la phase deux par rapport au calendrier initialement fixé. Autrement dit, le gouvernement fédéral est parfaitement d'accord pour donner suite à la volonté exprimée par les provinces lors de la conférence de Régina d'aborder la question du partage des pouvoirs.

Y aurait-il moyen de tenir une réunion avant celle d'octobre en vue d'aborder l'étude de ces questions? Vous nous aviez dit à une réunion précédente que certaines provinces estiment ne pas disposer de suffisamment de temps pour étudier les dossiers et préparer les positions en vue de la réunion du mois d'octobre. Je suppose néanmoins que si telle ou telle province demandait à examiner avec vous une question particulière avant la réunion d'octobre, vous seriez disposé à le faire.

**M. Lalonde:** Bien entendu, et de plus, la conférence des ministres des Affaires intergouvernementales pourrait elle aussi se saisir de ces questions. Nous sommes disposés à tout moment à engager des discussions bilatérales avec une province qui en ferait la demande.

**M. Goodale:** Dans le communiqué publié à l'issue de la Conférence de Régina, les premiers ministres provinciaux ont exprimé des réserves quant à la répartition des pouvoirs. Ils ont également exprimé des réserves quant aux répercussions de certaines modifications sur la monarchie. J'espère que ce qui a été dit à ce sujet au cours de nos délibérations rassurera dans une certaine mesure les premiers ministres provinciaux.

Pourriez-vous, toujours en ce qui concerne la réunion de Régina, nous dire exactement les points d'accord ou de désaccord entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce serait très utile pour le comité d'avoir une liste faisant le point des positions de divers gouvernements, de façon à ce que l'on puisse savoir si le désaccord est aussi sérieux que le prétendent les média.

**M. Lalonde:** J'ai déjà répondu à cette même question lors d'une réunion précédente. Si vous voulez plus de détails à ce sujet, je demanderais au ministre de la Justice de vous soumettre un document là-dessus, lors de sa comparution devant le Comité.

**M. Goodale:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La parole et au sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** Je compte aborder ce soir un sujet tout à fait différent de celui soulevé par le sénateur Buckwold. Comme je suis tout à fait d'accord avec le sénateur en ce qui concerne les freins au pouvoir exécutif, je tiens à préciser, contrairement à ce qui a paru dans la presse, qu'en évoquant la

## [Text]

press, if you refer to the record here the other day I was very careful to talk about unscrupulous prime ministers in the future. I was not referring to any members of the present government, including our present Prime Minister or yourself.

In so far as your answer to Senator Buckwold is concerned, I agree with you that the bill of rights is a very desirable improvement in our constitutional concept and that with this properly entrenched, if it is strongly enough worded, there will be afforded a degree of protection for the individual citizen. I welcome that very much.

However, under our concept of the supremacy of Parliament, where Parliament conceivably can make a man a woman, as the saying goes, there is the danger that an unbridled House of Commons with no checks and balances on it at the legislative level, as opposed to the judicial level, could pass legislation to circumvent the bill or rights. This is something I wish to look to very, very carefully, and I cannot see that this is properly looked after with a suspensive veto in 60 days in the Senate—which I have already said too, because the Senate could also be abolished in 60 days or 120 days by a simple bill in the House of Commons, although after Phase II that would, I suppose, maybe not become possible.

What I want to get on to is something quite different.

**Mr. Lalonde:** May I just say one word on this?

**Senator van Roggen:** Yes.

**Mr. Lalonde:** The Charter or Rights would be entrenched once the provinces have joined in, and this is one of the things that, quite clearly, in our view should not be subject to an amending process that would be purely Parliamentary alone...

**Senator van Roggen:** I understand.

**Mr. Lalonde:** ...without the approval of the provinces...

**Senator van Roggen:** My problem is the link between Phase I and Phase II. I think that is probably mostly there.

What I would like to come to is the matter of the statements of the Prime Minister and yourself, as I understood you, on *Canada AM* only last week about the Senate's not having fulfilled its role, and so on. Admittedly, you have not suggested that any individuals are not doing a job and that our committees have not worked well. However, it was that we are not, for some reasons, representing the regions as we should. That is the most I can get out of all this exercise.

• 2210

I would like to find out what in your view we should be doing. I, for one, was not born in a test-tube on the moon and somehow transposed to the Senate of Canada. I was born in British Columbia, my mother was born there before me and my grandmother before that, and I would suggest that I am just as good a representative of a viewpoint from British Columbia as any other appointed person would be; maybe not as good as an elected person, but certainly as good as any other appointed person in the upper house. Similarly, Mr. Lee or any of the other members of our caucus, Liberal or Conservative or N.D.P. from British Columbia, are proper repre-

## [Translation]

possibilité de premiers ministres sans scrupule, j'ai précisé qu'il s'agissait uniquement de l'avenir. Je ne faisais donc nullement allusion à un membre quelconque du gouvernement actuel, que ce soit le premier ministre ou vous même, monsieur Lalonde.

En ce qui concerne votre réponse au sénateur Buckwold, je suis moi aussi d'avis que la déclaration des droits de l'homme constitue une amélioration importante à la constitution et que si ces droits sont effectivement terminés dans la constitution, les citoyens seront ainsi mieux protégés. J'en suis fort heureux.

Cependant, dans un système comme le nôtre où le Parlement dispose d'une suprématie absolue, la Chambre des communes pourrait en théorie, en l'absence de freins législatifs, par opposition au pouvoir judiciaire, adopter des lois contraire aux dispositions de la Charte des droits et libertés. Il ne suffit pas pour éviter pareil danger de prévoir un veto au Sénat d'une durée de 60 jours, le sénat lui-même pouvant être aboli au bout d'une période de 60 ou de 120 jours aux termes d'une loi adoptée par la Chambre des communes. Ceci deviendra sans doute impossible après la phase 2.

Je voudrais maintenant aborder une toute autre question.

**M. Lalonde:** Vous permettez que je dise un mot à ce sujet?

**Le sénateur van Roggen:** Certainement.

**M. Lalonde:** La Charte des droits et libertés sera entérinée dès lors que les provinces l'auront approuvée. Pour une question aussi importante que celle-ci, il ne suffit pas, bien entendu, de l'accord du seul Parlement.

**Le sénateur van Roggen:** Je comprends.

**M. Lalonde:** Il faut que les provinces aussi soient d'accord.

**Le sénateur van Roggen:** Ce qui m'intéresse c'est le lien entre les phases 1 et 2.

Je voudrais maintenant discuter des déclarations faites la semaine dernière, par le premier ministre et vous-même, à l'émission «Canada A.M.», comme quoi le Sénat n'aurait pas fait face à ses obligations. Vous n'avez pas été jusqu'à dire que tel ou tel sénateur serait fautif, ou que nos comités n'ont pas fait du bon travail. Vous avez néanmoins affirmé que le Sénat ne représentait pas suffisamment bien les différentes régions du pays.

Quel devrait être le rôle du Sénat à votre avis? Je n'ai pas été, pour ma part, catapulté de la lune au Sénat canadien. Je suis né en Colombie-Britannique, ma mère y est née également et ma grand-mère aussi. Je prétends représenter aussi valablement la Colombie-Britannique que n'importe quel autre personne nommée au lieu d'être élu; même si je ne veux pas me comparer aux députés élus de la région, je suis aussi représentatif que n'importe lequel des sénateurs. De même d'ailleurs que M. Lee et les autres députés de la Colombie-Britannique, membres des caucus libéral, conservateur et néo-démocrate, représentent valablement les points de vue de la



[*Texte*]

sentatives of the views of that region. I have some difficulty in understanding why some people, also British Columbians and maybe less concerned with the political process than some of us who are already here, are going to be so much better in expressing the views of that province or that region. I would suggest to you that possibly where we have fallen down in the Senate is that, because we have been part of the parliamentary process, which includes party structures and caucuses and whips and party discipline, we in the Senate have been guilty on the majority side of being good, loyal Liberals and biting our lips very hard sometimes . . .

**Senator Forsey:** Not always.

**Senator van Roggen:** Not always, but unfortunately too often . . . and swallowing hard, taking maybe an undertaking from the minister and bowing down to the not inconsiderable whipping pressure that comes from your very Cabinet through our leader.

It seems to me that you are giving us not only an open invitation but almost a request or a demand that this is not the way we should function. We have been trying to overcome this in so far as our chamber work is concerned, our legislation in the chamber, with diverting our work into our committees, into studies in our committees, into laying up legislation and then, rather than maybe sending it back to the House of Commons, getting an undertaking from the Minister it will be changed next year; things of this sort. To say nothing, I might add, of the inconsideration of the government for the Senate, its contempt for it, in what we call Christmas closure—when we get six bills, from the way you manage things in the House of Commons, on Christmas Eve, with one day to deal with them, and people are saying “Oh, you have to pass them because the cheques cannot go out to the mailmen for their Christmas bonus if you do not.” This type of thing.

I would seem to take from your remarks, and from this whole thing, first, that you do not wish us to carry on this way any more. I certainly serve notice that my personal . . . I cannot speak for anybody else, but I would consider myself not to be bound by the whip any longer starting on October 10.

**An hon. Member:** Hear, hear!

**Senator van Roggen:** I do not mean by this that I am going to start becoming obstructionist or exercising an absolute veto, but in so far as amending things as I see fit and sending them back to you, I will certainly feel totally free to do so.

I would like you, however, to develop for us a little bit what it is you have in mind that a senator, whether it be me, in the unlikely event I got reappointed, or somebody appointed by my premier in my province or whoever, is supposed to do to better represent his region. Is he supposed to send a questionnaire to the political leaders in British Columbia and conduct a sort of Gallup poll as to how he is supposed to vote on a given federal piece of legislation? What is it he is supposed to do?

**Mr. Lalonde:** I would say, Senator, that you analyse the situation in the wrong way, in the sense that, as I think I said to Senator Langlois before, it has nothing to do with the quality of individuals or their contribution to the parliamentary debate. It has to do again with the method of appointment

[*Traduction*]

région. Je ne vois pas pourquoi les habitants de la Colombie-Britannique qui s'intéressent bien moins que nous à la politique, représenteraient tellement mieux que nous les intérêts de la région. On pourrait être à la rigueur accusé nous, la majorité au sein du Sénat, de nous être comportés trop souvent en libéraux loyaux et de nous être tus alors qu'il eût été préférable de parler, et ceci parce que le Sénat fait partie intégrante du système parlementaire, ce qui comprend les partis, les caucuses, les whips et la discipline de parti.

**Le sénateur Forsey:** Pas toujours.

**Le sénateur van Roggen:** Pas toujours mais trop souvent peut-être. Nous nous sommes peut-être trop souvent inclinés devant les décisions prises par le Cabinet, telles que transmises par notre leader.

Vous semblez dire que nous devrions agir tout autrement. C'est justement ce que nous avons essayé de faire en constituant des comités du Sénat chargés d'étudier les différents projets de loi et avant de les renvoyer à la Chambre des communes, nous avons dans certains cas obtenu la promesse du ministre responsable de modifier ses projets de loi l'année suivante. Sans parler du manque total de respect dont le gouvernement fait preuve à l'égard du Sénat, lorsqu'à la veille de Noël, on nous soumet six projets de loi à ratifier à la sauvette, sous le prétexte que «sinon les facteurs ne toucheraient pas leur prime de Noël».

D'après vos propres déclarations, le gouvernement aimerait que tout ceci change. Pour ma part je vous signale qu'à partir du 10 octobre prochain, je ne m'estime plus obligé de m'incliner devant les directives du whip de notre parti

**Une voix:** Bravo!

**Le sénateur van Roggen:** Je ne compte pas bien entendu me lancer dans une obstruction systématique ni abuser du droit de veto, mais je n'hésiterai certainement pas à modifier les projets de loi dans le sens que j'estime indispensable.

Pourriez-vous nous dire ce que les sénateurs devraient faire à votre avis pour mieux représenter leurs régions respectives. Doivent-ils adresser des questionnaires aux leaders politiques de leurs provinces et effectuer en quelque sorte un sondage pour savoir comment voter sur tel ou tel projet de loi fédéral?

**M. Lalonde:** Ainsi que je l'ai déjà expliqué au sénateur Langlois, ceci n'a rien à voir avec la compétence des sénateurs ni avec leur contribution aux débats parlementaires. Il s'agit plutôt des modalités de nomination, de la durée de leur mandat et de leurs attributions.



[Text]

and duration of the mandate, and with the kind of mandate that, under our system, the senators have.

I would suggest, for instance, that if you were to decide the Senate is going to become completely independent, autonomous, will block House of Commons legislation whenever it wishes and all that, we would have quite a row in the country with people saying, "Who are these people whom we have not elected, who are there for life, deciding what the elected representatives of the country have voted?" It has nothing to do with individuals, it has to do with the structure of the institution itself; that is why I think we have to try and develop a better way, in the structure of the institution, of answering that type of problem. I do not think the solution is in saying that from now on, you know, the Senate is not going to pass House of Commons legislation except after six months or a year. I think it will have exactly the contrary effect. I think the public will not say that the Senate has suddenly become useful and productive, I think the judgment of the people will be very different.

• 2215

**Senator van Roggen:** What has the House of the Federation to do then?

**Mr. Lalonde:** We put it in the bill. It is there for you to analyse and if you find that it is not good enough, then I would say we would be very happy to hear your views for improvement.

**Senator van Roggen:** I support a suspensive veto, incidentally.

**Mr. Lalonde:** I was going to ask Senator Buckwold, as a matter of fact, whether he feels that the suspensive veto of the House of Lords has made the Executive in Britain all powerful. There are other . . .

**Senator van Roggen:** Pretty well, and they have very serious reforms going on in Britain right now.

**Senator Grosart:** I think we have a resolution about the time that we will end our discussions.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It is 10.15, and that is why I want to say that the meeting is adjourned until tomorrow at 9.30 a.m.

[Translation]

Si l'on décidait d'accorder une autonomie totale au Sénat de façon à lui permettre de bloquer à tout moment des projets de loi adoptés à la Chambre des communes, on crierait certainement au scandale, les gens voulant savoir de quel droit les personnes non élues et nommées à vie peuvent imposer leurs volontés aux élus du peuple. Il ne s'agit donc pas des sénateurs mêmes mais bien des structures du Sénat. Ce sont les structures qu'il faut améliorer pour surmonter les différents problèmes qui se posent. Je ne crois pas que la solution soit d'affirmer qu'à compter de maintenant, le Sénat n'adoptera aucune loi de la Chambre des communes sauf après six mois ou un an. A mon avis, nous obtiendrions exactement l'effet contraire; les citoyens ne diront pas que le Sénat est devenu soudainement utile et productif, leur opinion sera toute différente.

**Le sénateur van Roggen:** Quel serait alors le rôle de la Chambre de la Fédération?

**M. Lalonde:** Nous l'avons dit dans le projet de loi. Libre à vous d'analyser notre définition et si vous pensez quelle n'est pas satisfaisante, alors nous serons très heureux de connaître quelles améliorations vous suggérez.

**Le sénateur van Roggen:** Au fait, j'appuie l'idée du droit de veto, en délibéré.

**M. Lalonde:** Justement, j'allais demander au sénateur Buckwold si, à son avis, le droit de veto accordé à la Chambre des Lords a rendu le pouvoir exécutif de Grande-Bretagne tout-puissant. Il y a d'autres . . .

**Le sénateur van Roggen:** Tout à fait, et de sérieuses réformes sont en cours actuellement en Grande-Bretagne.

**Le sénateur Grosart:** Je crois que nous avons déjà décidé de l'heure à laquelle nous terminons.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il est 22 h 15 et la séance est levée jusqu'à demain, 9 h 30.

## APPENDIX "CC-1"

## ADDENDUM

SUMMARY OF COMMENTS BY THE  
CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE OF  
THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE  
NORTHWEST TERRITORIES ON THE  
CONSTITUTIONAL AMENDMENT BILL OF JUNE  
1978

Sections of the Constitutional Amendment Bill Preamble	Comments from The Northwest Territories
--	--

—How are the contribuons of N.W.T. residents honoured in the Bill and in the entire process of Constitutional Reform?

## 3. Statement of Aims

—How do N.W.T. residents participate fully in Federation without responsible government?

## 4. Statement of Aims (Cont'd)

—Do not Canadians living in the North lose some of their "fundamental rights"?

—How is the "will and consent" obtained from Northern Canadians to support the institutions and laws of our society?

—The various cultures and regions of the North are not adequately represented in Federation, e.g., in the House of Commons.

—Emphasis on French unacceptable to many people in the North, particularly where a prior concern is with the use of native languages.

## 5. Rights and Freedoms

—The rights and freedoms of a democratic society are meaningless without at least the attainment of full responsible government.

## 6. Legal Right to own Property

—Meaningless in most parts of the N.W.T.

## 8. Rights within Canada

—Residency and Property rights may be meaningless.

## 9. Non-discrimination

—The Federal Government has conflicting approaches to the question of discrimination by race.

## 10. Elections

—Free and democratic elections meaningless without full responsible government.

## APPENDICE «CC-1»

## APPENDICE

RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS DU COMITÉ D'ÉTUDE  
DE LA CONSTITUTION DE L'ASSEMBLÉE  
LÉGISLATIVE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST  
SUR LE PROJET DE LOI DU MOIS DE JUIN 1978  
MODIFIANT LA CONSTITUTION.

Articles du projet de loi Modifiant la Constitution Préambule	Observations des représentants des Territoires du nord-ouest
---	---

De quelle façon le projet de loi et tout le processus de réforme constitutionnelle tiennent-ils compte des contributions des habitants des territoires-du-Nord-Ouest?

## 3. Finalité et objectifs

—Comment les habitants des Territoires du Nord-Ouest peuvent-ils participer pleinement à la fédération sans avoir un gouvernement responsable?

## 4. Objectifs (suite)

—Les Canadiens du Nord ne perdent-ils pas certains de leurs «droits fondamentaux»?

—Comment connaître la «volonté et (le) consentement» des Canadiens habitant dans le Nord à l'égard des institutions et des lois de notre société?

—Les diverses cultures et régions ne sont pas suffisamment représentées dans la Fédération; par exemple, à la Chambre des communes.

—L'importance accordée au français est inacceptable pour de nombreux habitants du Nord, particulièrement là où on veut promouvoir les langues autochtones.

## 5. Droits et libertés

—Les droits et libertés d'une société démocratique n'ont aucun sens sans un véritable gouvernement responsable.

## 6. Droit de posséder des biens

—Aucun intérêt dans la plupart des régions des T.N.-O.

## 8. Droits à l'intérieur du Canada

—Les droits de s'établir et d'acquérir des biens peuvent ne pas avoir grand intérêt.

## 9. Discrimination

—Le gouvernement fédéral a des façons contradictoires d'aborder la question de la discrimination fondée sur la race.

## 10. Élections

—Les élections libres et démocratiques n'ont aucun sens s'il n'y a pas de véritable gouvernement responsable.

## 13-22. Official Language Rights

- Emphasis unacceptable to many people in the North and specifically to the Legislative Assembly of the N.W.T. where native languages are used extensively.

## 26. Native Rights

- Makes many of the guarantees of the Charter of Rights and Freedoms ineffectual in the North.

## 31. Institutional elements of Federation

- 31(c) recognizes the Territories as a component of Federation.
- 31(c) omits the word "authority" in relation to the Territories, while using it in relation to the federal and provincial governments.

## 36. Institutional elements of Federation (Cont'd)

- Recognizes that the Territories have responsibility for the administration and enforcement of their laws, but includes a vague reference to other agreements or arrangements which could be restrictive. In view of unilateral federal activity in the North, this is not acceptable.

## 37. Alteration of Territorial Limits

- No provision for the N.W.T. to be a separate and active participant at Federal-Provincial consultations. Serious omission.
- Allows for the alteration of territorial limits without territorial consent. Quite unacceptable.

## 38. Laws for Territories

- One of the most iniquitous provisions of the Bill.
- Inadequate definition of "administration, peace, order and good government".
- Gives the federal authority a free hand in interfering with territorial authority (c.f. Section 36).
- Same comment as for Section 37 on territorial limits.
- Treats the Territories as colonial dependencies.
- Does not even make provision for consultation, and should provide for consent if this Bill is to avoid being a backward step. N.W.T. had more responsibility from 1897-1905 than is allowed for in 1978.

## 39. New Provinces

- A more onerous provision than Section 146 of the B.N.A. Act.
- Another iniquitous provision of the Bill extending the undemocratic provisions of Section 38.
- Would expect an extension of this Section to spell out the conditions under which the local representative of the Crown would offer, in accordance with Commonwealth precedents, full responsible government to the Territories.

## 13. 22 langues officielles et droits linguistiques

- Le caractère de ces articles les rend inacceptables pour de nombreux habitants du Nord et, particulièrement, pour l'assemblée législative des T.N.-O. où les langues autochtones sont largement utilisées.

## 26. Droits des autochtones

- Cet article enlève tout effet aux garanties de la Charte des droits et libertés dans le Nord.

## 31. Éléments constitutifs

- L'alinéa 31(c) reconnaît que les Territoires font partis de la Fédération canadienne.
- L'alinéa 31(c) le terme «autorité» n'est pas utilisé lorsqu'il s'agit des Territoires alors qu'il l'est lorsqu'il s'agit des gouvernements fédéral et provinciaux.

## 36. Éléments constitutifs de la Fédération (suite)

- Reconnaît que les Territoires ont la responsabilité d'appliquer leurs lois mais comprend une allusion obscure à d'autres accords qui pourraient comporter des restrictions. Compte tenu de l'intervention unilatérale du gouvernement fédéral dans le Nord, cet article est inacceptable.

## 37. Modification des limites territoriales

- L'article ne contient aucune prévision selon les T.N.-O. seraient un participant actif et distinct lors des consultations fédérales-provinciales. Grave oubli.
- Il permet la modification de limites territoriales sans le consentement des Territoires. Tout à fait inacceptable.

## 38. Lois des Territoires

- Une des dispositions les plus injustes du projet de loi.
- Définition insuffisante d'administration, paix, ordre et bon gouvernement.
- Donne à l'autorité fédérale carte blanche pour intervenir dans l'administration territoriale (cf. article 36).
- Même observation que pour l'article 37 en ce qui a trait aux limites territoriales.
- Traite les Territoires comme une dépendance coloniale.
- Ne prévoit même pas une consultation; devrait prévoir le consentement des Territoires du Nord-Ouest si l'on ne veut pas que ce projet de loi soit une mesure rétrograde. Les Territoires du Nord-Ouest avaient entre 1897 et 1905 une plus grande responsabilité qu'en 1978.

## 39. Nouvelles provinces

- Dispositions plus onéreuses que celles de l'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.
- Autre disposition injuste du projet de loi aggravant les dispositions peu démocratique de l'article 38.
- Il serait bon d'explicitier les conditions selon lesquelles le représentant local de la Couronne pourrait assurer, d'après les précédents observés dans le Commonwealth, un gouvernement entièrement responsable aux Territoires.



- Again, no provision for separate and active Territorial participation at First Ministers' meetings.
62. House of Federation
- Purpose of the new House not identified.
- Inadequate representation of regional disparities and cultural differences in the N.W.T.
63. House of Federation (Cont'd)
- Party politics basis for representation unacceptable.
- Selection of Territorial members by Governor-in-Council quite unacceptable. Must be by the Legislative Assembly, as for Provinces.
64. House of Federation (Cont'd)
- Does not exclude a Territorial Councillor from being selected as a member of the House of Federation, in spite of the Explanatory note.
66. House of Federation (Cont'd)
- No new powers given to House of Federation. Why change name, but not increase or diminish powers?
71. House of Commons
- Representation of N.W.T. inadequate to reflect regional disparities and cultural differences.
- 79 et seq. Lieutenant Governor
- These sections should provide for a Lieutenant Governor in "each province and territory" so that the present position of Commissioner could adopt the politically more limited role of that office.
- 85 et seq. Executive Council
- These sections should provide for an Executive Council in "each province and territory" so that full responsible government becomes a reality in the Territories.
- 88 et seq. Legislative Authority
- These sections should provide for a legislature for "each province and territory" in accordance with the requirements for full responsible government.
- 91.24 and .29. Powers of the Federal Authority
- We trust that these are *not* provisions covering all the residents of the N.W.T.
- 92 et seq. Provincial Powers
- No reference is made to the powers of the Territories, even to those authorities already assigned, e.g., under the Northwest Territories Act.
- Encore une fois, aucune participation active et distincte des territoires n'est prévue pour les réunions des premiers ministres.
62. La Chambre de la Fédération
- Le but de la Chambre n'est pas précisé.
- Représentation incomplète des inégalités régionales et des différences culturelles qu'on retrouve dans les Territoires du Nord-Ouest.
63. La Chambre de la Fédération (suite)
- La représentation en fonction des partis est inacceptable.
- La nomination des membres des Territoriaux par le gouverneur en conseil est tout à fait inacceptable. Elle doit relever de l'Assemblée législative, comme pour les provinces.
64. La Chambre de la Fédération (suite)
- Il n'est pas exclu qu'un conseiller territorial puisse être choisi comme membre de la Chambre de la Fédération, malgré la note explicative.
66. La Chambre de la Fédération (suite)
- Aucun nouveau pouvoir n'est donné à la Chambre de la Fédération. Pourquoi changer de nom sans augmenter ou réduire les pouvoirs?
71. La Chambre des communes
- La représentation des T.N.-O. ne suffit pas à traduire les inégalités régionales et les différentes culturelles.
79. et suivants. Lieutenant-gouverneur
- Ces articles devraient prévoir un Lieutenant-gouverneur dans «chaque province et territoire» de sorte que le Commissaire puisse assumer le rôle politiquement plus restreint attribué à ce poste.
85. et suivants. Conseil exécutif.
- Ces articles devraient prévoir un Conseil exécutif «dans chaque province et territoire afin qu'un gouvernement responsable devienne une réalité dans les Territoires».
88. et suivants. Pouvoir provincial.
- Ces articles devraient prévoir un pouvoir législatif dans «chaque province et territoire» selon les exigences d'un gouvernement entièrement responsable.
91. 24 et 29. Pouvoirs de l'autorité fédérale.
- Nous aimons croire qu'il ne s'agit *pas* de dispositions visant tous les habitants des T.N.-O.
92. et suivants. Pouvoirs provinciaux.
- On ne fait aucunement allusion aux pouvoirs des Territoires, même pas aux pouvoirs déjà reconnus, par exemple, aux termes de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest.

## 96. Regional Disparities

—There is considerable interest in the N.W.T. in overcoming regional disparities. A reference to the Territories should be included.

## 97 et seq. Federal-Provincial Consultation &amp; Commitments

—Separate Territorial participation should be provided for.

—“Consent” rather than “consultation” is the appropriate term within a democracy.

## 105. Supreme Court

—No reference to Territories in “regions” of Canada. This could be seen as being in conflict with the reference in 104.

## 106. supreme Court (Cont'd)

—Procedure makes a Territorial appointment unlikely.

## 117 et seq. Courts and Judiciary

—No reference to the Courts and Judiciary of the N.W.T.

## 122. Interprovincial Commerce

—Reference to the Territories should be added.

## 131(3). Powers of Disallowance

—The Federal Power of Disallowance should cease for the Territories as well as for the Provinces once the Charter of Rights and Freedoms has been adopted.

## 96. Inégalités régionales.

—Dans les T.N.-O., on cherche beaucoup à aplanir ces inégalités régionales. L'article devrait en tenir compte.

## 97. et suivants. Consultations et engagements au niveau fédéral-provincial.

—L'article devrait prévoir une participation distincte de la part des Territoires.

—Au sein d'une démocratie, il conviendrait d'utiliser le mot «consentement» plutôt que «consultation».

## 105. Cour suprême.

—Dans les «régions» du Canada, on ne mentionne pas les Territoires du Nord-Ouest. On pourrait considérer qu'il y a là contradiction avec l'article 104.

## 106. Cour suprême. (suite)

—Les dispositions de nomination rendent peu probable la nomination d'une personne des Territoires du Nord-Ouest.

## 117. et suivants. Cours et Juges.

—Les articles ne traitent pas des cours et des juges des T.N.-O.

## 122. Commerce interprovincial.

—L'article devrait tenir compte des T.N.-O.

## 131. (3) Pouvoir de désaveu.

—Le pouvoir fédéral de désaveu devrait être abrogé tant pour Territoires que pour les provinces dès l'adoption de la Charte des droits et libertés.











If undelivered, return COVER ONLY  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEUL  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Can  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Representing the Legislative Assembly of the Northwest Territories:*

Mr. Arnold McCallum, Minister of Health, Local Government and Social Services.

### *Representing the Government of the Yukon Territory:*

Mr. W. L. Lengerke, M.L.A., Chairman, Standing Committee on Constitutional Development;

Dr. David W. Elliott.

### *Représentant l'Assemblée Législative des Territoires du Nord-Ouest:*

M. Arnold McCallum, ministre de la Santé du Gouvernement Local et des Services Sociaux.

### *Représentant le Gouvernement du Territoire du Yukon:*

M. W. L. Lengerke, M.L.A., président, Comité permanent sur le Développement Constitutionnel;

M. David W. Elliott.



SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Wednesday, August 23, 1978

**Joint Chairmen:**

**Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mercredi 23 août 1978

**Coprésidents:**

**Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

## Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

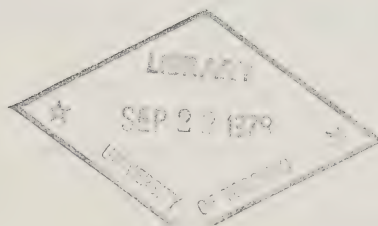
## Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne

Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Grosart
Buckwold	Hicks
Flynn	Lafond
Forsey	Lang

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Beatty	Collenette
Breau	Dawson
Broadbent	Gauthier ( <i>Ottawa-Vanier</i> )
Bussières	Gauthier ( <i>Roberval</i> )
Caccia	Goodale

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne

M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Langlois	Roblin
McIlraith	Smith ( <i>Colchester</i> )
Neiman	van Roggen—(15)

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Guay	Lawrence
Hnatyshyn	Lee
Howie	MacDonald (Miss)
Lachance	( <i>Kingston and the Islands</i> )
La Salle	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 23, 1978

(9)

## [Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:45 o'clock a.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Grosart, Lafond, Lang, Langlois, Molgat, McIlraith, Neiman and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Buckwold and Denis.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breau, Brewin, Bussièrès, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, MacGuigan and Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*).

*Witness:* Dr. W. R. Lederman, Professor of Law, Queen's University, Kingston.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

Debate resumed upon the motion of Mr. Hnatyshyn,—That the letter received by the Prime Minister of Canada from the Private Secretary to Her Majesty the Queen, dated June 20, 1978 and referred to in the statement by the Honourable Marc Lalonde be tabled.

The Chairman ruled the motion out of order in accordance with Mr. Speaker Lamoureux's ruling of November 16, 1971, Beauchesne, citation 159 and May's, pages 431-432.

The witness made a statement and answered questions.

At 12:01 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

*Le cogreffier du Comité*

Patrick Savoie

*Joint Clerk of the Committee*

## AFTERNOON SITTING

(10)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:10 o'clock p.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Grosart, Lafond, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman and van Roggen.

*Other Senator present:* The Honourable Senator Buckwold.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Brewin, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie,

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 AOÛT 1978

(9)

## [Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 45 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Grosart, Lafond, Lang, Langlois, Molgat, McIlraith, Neiman et van Roggen.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buckwold et Denis.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breau, Brewin, Bussièrès, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Lawrence, Lee, MacGuigan et M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*).

*Comparait:* M. W. R. Lederman, professeur de droit, Université Queen's, Kingston.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1*).

Le débat reprend sur la motion de M. Hnatyshyn,—Que la lettre reçue par le premier ministre du Canada du secrétaire privé de Sa Majesté la Reine, en date du 20 juin 1978 et dont l'honorable Marc Lalonde a fait mention dans sa déclaration, soit déposée.

Le président déclare la motion non recevable par suite de la décision rendue par M. l'Orateur Lamoureux le 16 novembre 1971, du commentaire 159 de Beauchesne et de ceux de May, page 431 et 432.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(10)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Grosart, Lafond, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman et van Roggen.

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Buckwold.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Brewin, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Gauthier (*Roberval*), Goodale, Guay, Hnatyshyn, Howie, Law-



Lawrence, Lee, MacGuigan and Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*).

*Witnesses: Representing the Native Council of Canada: Mr. Harry Daniels, President. Representing the National Indian Brotherhood: Mr. Noel Starblanket, President.*

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

Mr. Daniels made a statement and answered questions.

The Committee agreed to print the seven appendices to the submission of the Native Council of Canada as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "CC-2"*).

At 3:35 o'clock p.m. the sitting was recessed.

At 3:43 o'clock p.m. the sitting was resumed, the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

Mr. Starblanket made a statement and answered questions.

At 5:08 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, August 29, 1978 at 2:00 o'clock p.m.

rence, Lee, MacGuigan et M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*).

*Comparaissent: Du Conseil des autochtones du Canada: M. Harry Daniels, président. De la Fraternité nationale des Indiens du Canada: M. Noël Starblanket, président.*

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir procès-verbaux et témoignages du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1*).

M. Daniels fait une déclaration et répond aux questions.

Le Comité convient que les sept annexes jointes au mémoire du Conseil des autochtones du Canada figurent en appendice au procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir l'Appendice "CC-2"*).

A 15 h 35, la séance est suspendue.

A 15 h 43, la séance reprend sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

M. Starblanket fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 29 août 1978 à 14 heures.

*Le cogeffer adjoint du Comité*

*Richard Dupuis*

*Assistant Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, August 23, 1978.

• 0947

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order.

Last night, we had a considerable debate on a motion moved by Mr. Hnatyshyn, which I would read again at this time. Mr. Hnatyshyn moved:

That the letter received by the Prime Minister of Canada from the private secretary to Her Majesty the Queen dated June 20, 1978 be tabled.

As you will recall I reserved my decision after the debate last evening in order to consider the points that have been made.

This motion raises some interesting questions and most precisely the question of the precise bounds of the general rule that when something is quoted in debate it must be produced by the Minister who used it.

There is a quotation from May's 19th Edition, which is fairly directly in point, on pages 431 and 432. I believe Mr. Hnatyshyn quoted from part of that last night and I would just like to draw it to our attention again this morning. May says:

A Minister of the Crown is not at liberty to read or quote from a despatch or other state paper not before the House, unless he be prepared to lay it upon the table. This restraint is similar to the rule of evidence in courts of law, which prevents counsel from citing documents which have not been produced in evidence. The principle is so reasonable that it has not been contested; and when the objection has been made in time, it has been generally acquiesced in. It has also been admitted that a document which has been cited ought to be laid upon the table of the House, if it can be done without injury to the public interests.

The final sentence is as follows:

A Minister who summarizes the correspondence, but does not actually quote from it, is not bound to lay it upon the table.

It seems to me that that statement is a very important part of our consideration here.

• 0950

I do not, however, take it that entirely decides the issue because Senator Grosart, I think, had a very good argument last night that there was, indeed, a form of quotation here and he argued that point, as I understand it, in terms of ordinary usage. I think that is a point that has to be considered. I would find it a little difficult to settle this question just on the basis of the words from May, because he uses the words "summarizes a correspondence, but does not actually quote from it..." I think perhaps here we have more than a summary, perhaps an indirect quotation to use the phrase that Senator Grosart used last night, and in May's words, "does not actually quote from

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Wednesday, August 23, 1978

[Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A l'ordre, s'il vous plaît.

Je vais vous relire la motion proposée par M. Hnatyshyn que nous avons si longuement débattue hier au soir. M. Hnatyshyn a proposé:

Qu'il soit déposé devant ce comité la lettre reçue par le premier ministre du Canada du secrétaire privé de Sa Majesté la Reine datée le 20 juin 1978.

Vous vous souviendrez que j'ai remis toute prise de décision hier au soir afin d'étudier les arguments qu'on a avancés.

Cette motion soulève la question fort intéressante des règles qui s'appliquent au dépôt de documents cités par un ministre au cours d'un débat.

Aux pages 363 et 364 de la version française de la 11<sup>ième</sup> édition de May, une remarque se rapporte directement à cette question. Il me semble que M. Hnatyshyn l'a citée en partie hier au soir, mais je voudrais y attirer votre attention encore une fois ce matin. May y déclare ce qui suit:

Un ministre de la Couronne n'est pas libre de lire ou de citer une dépêche ou un autre papier d'État qui n'est pas soumis à la Chambre, à moins qu'il ne soit prêt à le déposer sur la table. Cette restriction ressemble à cette règle sur le témoignage dans les Cours de justice d'après lesquelles il est défendu à l'avocat de citer des documents non produits en témoignage. Le principe est si raisonnable qu'il n'a pas été contesté; aussi, quand une objection a été faite avant, elle a été généralement admise. Il a été admis de même qu'un document cité devrait être aussi déposé sur la table de la Chambre si la chose est possible, sans préjudice pour les intérêts publics.

Au bas de la page, on lit la phrase suivante:

Un ministre qui résume une correspondance, mais n'en fait point pour l'instant une citation, n'est point tenu d'en faire le dépôt à la table.

Il me semble qu'il nous incombe de tenir compte de cette déclaration.

Cette observation ne règle pas la question tout à fait, puisque le sénateur Grosart nous a dit hier soir qu'il s'agissait effectivement d'une sorte de citation, du point de vue de l'usage ordinaire, ce qui est tout de même un argument pertinent. Il serait difficile pour moi de régler cette question en me basant uniquement sur le passage de May que je viens de vous lire puisqu'il parle d'un ministre qui «résume une correspondance, et ne fait point pour l'instant de citation». Dans le cas qui nous occupe, il ne s'agit pas seulement d'un résumé. En effet, nous parlons ici d'une citation indirecte, comme le sénateur Grosart a dit hier soir. Selon May, le ministre ne fait

## [Text]

it". He does not solve the problem as between direct and indirect quotations.

However, a question which was much more in point was considered by Mr. Speaker Lamoureux in which he held that a public document referred to but not cited or quoted by a Minister need not be tabled. And this is from the *Journals* of November 16, 1971, at page 922.

I would just like to draw to your attention the relevant parts of the ruling of the Speaker at that time, which was on a point of order raised by Mr. Nielsen, concerning the production of a certain document. Mr. Speaker Lamoureux said:

I suggest to honourable Members that the citation to which the honourable Members for Yukon and Peace River have alluded has to be interpreted rather strictly.

I take that to mean that the rule of suggesting that there should be production has to be interpreted rather strictly. He goes on to say:

... if the reference made to a public document is not, as the citation says, a quotation from that document, it would be very difficult for the Chair to rule that the document ought to be Tabled.

That word "quotation" there perhaps suggests more directly the notion of direct quotations, but the Speaker goes on to make this point even more clearly:

... I do not see how it is possible for the Chair to make a ruling at this point that a document that has simply been referred to but has not been directly quoted should be Tabled in debate. I find it difficult to rule otherwise.

It seems to me that by putting it in those terms and using the words "directly quoted", and following his general principle that the rules for tabling must be strictly interpreted in such cases, this is therefore directly in point for our present situation.

I will read a final comment from Mr. Speaker Lamoureux on one occasion in 1971:

If a document has been actually cited or quoted in debate by a Minister of the Crown, it has to be Tabled. If only reference is made to it, I do not see how there is an obligation to Table it.

I take this to be one of those "other references" which does not fall precisely under the rule of direct quotations. In the face of these precedents, therefore, despite the excellence and ingenuity even of the arguments which have been put before me, I would have to rule that Mr. Hnatyshyn's motion for the tabling of this letter is not in order.

We now have the very pleasant task of introducing a man who really needs no introduction and, having said that, I do not propose to go on to a lengthy introduction, as is sometimes done. Mr. Lederman is if not the most distinguished constitutional lawyer still actively teaching in our schools, certainly one of the most distinguished. I think we could have a debate on that question alone. He is obviously a man who has a great background in this area and one who has been prominent for decades in constitutional law. We decided to call him despite the fact that he has already appeared before the Committee of the Senate, which is dealing with this matter, in fact, perhaps even because of that fact, because there were some areas

## [Translation]

point pour l'instant de citation». Cependant, il ne règle pas le problème posé par les citations directes et indirectes.

Il convient de signaler que l'Orateur Lamoureux a rendu une décision dans laquelle il préconise qu'un ministre n'est pas obligé de déposer un document public auquel il s'est rapporté mais sans le citer. Cette décision se trouve à la page 922 des *Journaux* de la Chambre du 16 novembre, 1971.

Je voudrais attirer votre attention sur certains passages de cette décision. À la suite d'un rappel au règlement par M. Nielsen, au sujet du dépôt d'un certain document, l'Orateur a fait l'observation suivante:

Je dirai aux honorables députés que le commentaire auquel les honorables députés du Yukon et de Peace River ont fait allusion doit être interprété de façon plutôt stricte.

Si je comprends bien, il veut dire que la règle selon laquelle un document doit être déposé exige une interprétation très précise. Plus loin, il dit:

... si on mentionne un document public sans en extraire une citation, comme le dit le commentaire, il est très difficile, pour la présidence, de décider qu'il doit être déposé.

Par citations, l'Orateur entend probablement des citations directes. Il fait néanmoins la précision suivante:

... Je ne vois pas comment la présidence pourrait décider ici qu'un document mentionné en passant, mais dont on n'a pas directement extrait une citation, doit être déposé au cours du débat. Je trouve difficile d'en décider affirmativement.

Cette observation porte directement sur la question dont nous sommes saisis, puisque l'Orateur dit bien «dont on n'a pas directement extrait une citation».

Je ferai donc une dernière citation de la décision rendue par l'Orateur en 1971:

Si, au cours d'un débat, un ministre de la Couronne a effectivement cité un passage d'un document, ce document doit être déposé. Si on ne fait que le mentionner, je ne vois pas d'obligation de le faire déposer.

J'en conclus donc que le cas actuel constitue une de «ces références» qu'on ne saurait qualifier de citation directe. Pour ces raisons, compte tenu des précédents, et malgré les excellents arguments avancés par les membres du comité, je dois rejeter la motion de M. Hnatyshyn.

J'ai maintenant le plaisir de vous présenter un homme qui, en fait, n'a pas besoin d'être présenté, et, pour cette raison, je ne me lancerai pas dans un long discours préliminaire. M. Lederman est sans doute l'un des spécialistes de la Constitution les plus renommés au Canada. Il a étudié pendant longtemps le droit constitutionnel, et nous avons décidé de le convoquer malgré le fait qu'il ait déjà comparu devant le comité du Sénat, qui étudie la même question. De fait, nous avions même hâte de le rappeler puisqu'il n'a pas pu aborder tous les sujets qui nous intéressaient. Nous espérons qu'il aura l'occasion de le faire ce matin. Sans plus tarder, je vais laisser la parole au professeur Lederman.



[*Texte*]

which, despite his fairly lengthy testimony there, he nevertheless did not have an opportunity of covering, and we are hoping that he may devote some attention to those areas this morning, so, Professor Lederman, we welcome you here and we invite you to address us.

• 0955

**Mr. W.R. Lederman (Professor of Law, Queen's University):** Thank you, Mr. Chairman. I am honoured to have been invited to appear before this Committee and I hope I can be of assistance to you. I am willing to attempt to respond to questions over a wide range of constitutional matters, but I do have a short opening statement that I think zeroes in on the subject with which you are most concerned I should say more. If I can go through these remarks then I will, as I say, attempt to respond to questions.

As I stated, I believe there is one subject in particular about which you wish to hear from me today. The government of Canada is claiming, in the current Bill C-60, that it has the power to amend the Constitution by an ordinary statute of the Parliament of Canada respecting basic changes concerning the Senate of Canada, and also basic changes concerning the head of state for Canada. Two weeks ago, I expressed a contrary opinion to the effect that the concurrences of the provinces and an address to London for action by the British Parliament would be necessary for such basic changes. I did this as a witness before the Senate committee on the constitution but I did not develop reasons and argument for my position at that time. I wish briefly to do this now, so I turn to the present law for the amendment of the Constitution of Canada, with special reference to the Senate and the head of state for Canada.

We do indeed have in the law of our Constitution various rules for the amendment of all parts of the Constitution of Canada which, among other things, distinguish ordinary changes from basic or fundamental changes. Generally speaking, except for the fundamentals, the respective provinces may change their constitutions by ordinary provincial statutes, and the Parliament of Canada may change the Constitution of Canada in certain of its central governmental aspects by ordinary statute. But where basics or fundamentals of the federal union are concerned, then an extraordinary process has to be followed to bring about constitutional amendment, and the process is this: The government of Canada, having secured the consent of the provinces, then moves for a joint address of the Parliament of Canada to the Crown, in effect asking the British government of the day to secure passage in the British Parliament of a specified amendment to the BNA Act.

The question before us now is, where does basic change concerning the Senate of Canada or the head of state for Canada fall in this scheme of things? I claim they fall in the latter category requiring concurrence of the provinces and a joint address by the Parliament of Canada to London, and my reasons are as follows. The rules for the joint address procedure have been established step by step over a long period of years by official precedent, custom, practice and convention among the governments and parliaments concerned. These are the government and Parliament of Canada, the governments

[*Traduction*]

**M. W. R. Lederman (Professeur de droit, Université Queen's):** Merci, monsieur le président. Je suis heureux d'être des vôtres ce matin et j'espère pouvoir aider le Comité dans son travail. Je suis prêt à répondre à toutes les questions que vous aurez à me poser au sujet de la constitution, mais j'ai cependant une déclaration préliminaire à faire, laquelle concerne les aspects les plus importants de la réforme constitutionnelle. Si vous le permettez, je vais lire ma déclaration avant de vous donner l'occasion de me poser des questions.

Comme je l'ai déjà dit, il me semble qu'il y a un sujet en particulier dont vous aimeriez discuter avec moi aujourd'hui. Dans le projet de loi C-60, le gouvernement canadien dit qu'il a le pouvoir d'imposer, par voie de loi parlementaire, certaines modifications à la structure du Sénat du Canada et au statut du chef d'État de notre pays. Il y a deux semaines, j'ai dit qu'il serait nécessaire d'avoir l'approbation des provinces et de faire une demande à Londres, auprès du Parlement britannique, avant d'adopter de telles modifications fondamentales. J'ai exprimé cette opinion lors de mon témoignage devant le Comité du Sénat, mais, n'ayant pas eu le temps d'élaborer, j'aimerais le faire maintenant. Je voudrais vous parler tout d'abord de la loi actuelle qui porte sur l'amendement de notre Constitution, surtout en ce qui concerne le Sénat et le chef d'État.

Les lois et règlements qui gouvernent la façon d'amender la constitution établissent une distinction entre les modifications ordinaires et les changements fondamentaux. De façon générale, sauf lorsqu'il s'agit de modification fondamentale, les provinces peuvent modifier leur constitution par voie de lois provinciales, et le parlement du Canada peut, par une loi ordinaire, changer la constitution de notre pays dans les domaines qui relèvent du fédéral. Toutefois lorsqu'il s'agit de questions fondamentales à l'union fédérale dont toutes les provinces et le gouvernement fédéral font partie, il faut amender la constitution en passant par des voies extraordinaires. Il faut tout d'abord que le gouvernement fédéral obtienne l'approbation des provinces avant d'envoyer une requête conjointe au gouvernement britannique afin de faire adopter par le Parlement de la Grande-Bretagne les amendement proposés à l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Dans le cas qui nous occupe, la question est de savoir dans quelle catégorie on doit classer les modifications proposées au Sénat et au statut du chef d'État. À mon avis, de telles modifications exigent l'approbation des provinces et l'envoi au Parlement de Londres d'une requête provenant des provinces et du gouvernement fédéral. Voici mon raisonnement. Les gouvernements et parlements fédéraux et provinciaux au Canada, ainsi que le gouvernement et le parlement de la Grande-Bretagne, par la voie de précédents officiels, de coutumes et de conventions, ont peu à peu défini la procédure

## [Text]

and legislatures of the Canadian provinces, and the government and Parliament of Great Britain. The resulting rules for amendment have been gathered together and given their best expression in a white paper of the government of Canada on the subject published and tabled in the House of Commons in February, 1965 under the name of the Honourable Guy Favreau, then minister of Justice. Speaking generally, the white paper says this of the nature of the rules it describes:

Not only did the British North America Act not provide for its amendment by Canadian legislative authority, except to the extent outlined at the beginning of this chapter, but it also left Canada without any clearly defined procedure for securing constitutional amendments from the British Parliament. As a result, procedures have varied from time to time, with recurring controversies and doubts over the conditions under which various provisions of the Constitution should be amended.

## • 1000

Certain rules and principles relating to amending procedures have nevertheless developed over the years. They have emerged from the practices and procedures employed in securing various amendments to the British North America Act since 1867. Though not constitutionally binding in any strict sense, they have come to be recognized and accepted in practice as part of the amending process in Canada."

The White Paper of 1965 then summarizes the amending procedures concerning the joint address in four general principles. It is the fourth that is relevant to our problems. I quote:

"the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces."

My submission is that basic changes concerning the head of state for Canada or the Senate of Canada are within this principle because such changes would directly affect federal-provincial relationships. Before I develop argument on that conclusion, let me point out something about the Favreau White Paper of 1965. All the provinces were consulted about the draft of the White Paper and, in effect, agreed that it was historically accurate. Prime Minister Pearson made this point himself in the House of Commons on February 22, 1965, and I now quote him:

"All the provinces have now agreed that the draft white paper on the *Amendment of the constitution of Canada*, which is to be published by the federal government, satisfactorily sets forth the history of the efforts to achieve agreement on an amending formula as well as the nature and effects of the plan that has now been agreed on. The white paper is now being printed in both its English and French versions. The government will be able to table it in both houses of parliament next week. Copies will then be made available to provincial governments for distribution to members of their legislatures and for other

## [Translation]

conjointe qu'il faut suivre pour la présentation d'une requête conjointe. Ces règles ont été réunies de façon exemplaire dans le Livre blanc déposé à la Chambre des communes au mois de février de 1965 par l'honorable Guy Favreau, alors ministre de la Justice. Le livre Blanc parle ainsi de la nature des règles qui sont le sujet du rapport:

L'Acte de l'Amérique du nord britannique ne stipule pas comment le gouvernement canadien doit procéder pour amender la Loi, sauf dans les cas dont nous avons parlé au début du chapitre. Cet Acte ne précise pas non plus comment il faut procéder afin d'obtenir l'approbation du Parlement britannique. Les procédures d'amendement ont donc varié selon l'époque, ce qui a provoqué des malentendus sur les circonstances dans lesquelles certaines dispositions de la Constitution pouvaient être amendées.

Néanmoins, certains principes et règles déterminant les voies à suivre pour amender la Constitution ont été mis au point au cours des années. Ils ont résulté des pratiques et procédés suivis depuis 1867 chaque fois qu'il fallait amender l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Bien que ces règles et principes n'aient pas force de loi, on les considère maintenant comme faisant partie du procédé à suivre lorsqu'on veut amender la Constitution.

Le Livre blanc de 1965 résume les quatre principes généraux qui s'appliquent à la formulation d'une requête conjointe. C'est le quatrième principe qui nous intéresse, et je vais vous le citer en partie:

Le Parlement du Canada n'adoptera pas un amendement qui touche directement aux rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces sans avoir consulté les provinces et obtenu leur approbation.

Je suis d'avis que toute modification fondamentale de la structure du Sénat ou du statut du chef d'État tombe sous la coupe de ce principe puisque de tels changements auraient des répercussions sur les rapports entre les provinces et le fédéral. Mais avant d'aller plus loin, permettez-moi de vous faire remarquer un aspect important du Livre blanc Favreau de 1965, toutes les provinces ont participé à la rédaction de ce Livre blanc, et elles ont toutes reconnu la fidélité historique du rapport. Le premier ministre Pearson a dit la même chose à la Chambre, le 22 février 1965:

Toutes les provinces ont maintenant convenu que le texte du Livre blanc sur la modification de la Constitution du Canada, qui doit être publié par le gouvernement fédéral, expose d'une façon satisfaisante le compte rendu des efforts déployés pour obtenir l'approbation d'une formule d'amendement, de même que la nature et les conséquences qu'aura le projet convenu. Le Livre blanc, textes anglais et français, est en voie d'impression. Le gouvernement pourra le déposer dans les deux Chambres du Parlement la semaine prochaine. Des exemplaires seront envoyés aux gouvernements provinciaux qui les distribue-



## [Texte]

official provincial purposes. Copies will also be available for general distribution."

Now it is true that Mr. Pearson speaks of agreement concerning "the history of the efforts to achieve agreement on an amending formula", but I read this broadly as an approval of the history of constitutional amendments given in the White Paper against the background of which alternative formulas for amendment were being considered.

On August 8, 1978, the Government of Canada issued a new White Paper on (The Canadian Constitution and Constitutional Amendment). There was no consultation with the provinces about its contents. I myself did not get a chance to read it until the evening of August 9, after my testimony to the Senate Committee on the Constitution.

The 1978 White Paper has a section on page 13 entitled (Observations Based on Past Practice). Then follow four "observations" which are a rearrangement and a rewording of the four "principles" have now become "observations" or "principle" has in my view been critically changed. It now states and I quote:

"The fourth observation is that, although not constitutionally obliged to do so, the Government of Canada, before asking Parliament to adopt a Joint Address, sought and obtained the consent of all provinces on the three amendments (1940, 1951 and 1964) that involved the distribution of powers."

## • 1005

To me at least, this is very different from the 1965 statement that:

The Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces.

Moreover, the Favreau paper, in connection with that proposition, the latter proposition I have just quoted, said that the amendments of 1940, 1951, 1960 and 1964 are examples of the securing of provincial consents. The amendment of 1960 is omitted from the fourth observation of the 1978 paper. That was the amendment that required the retirement at age 75 of judges of the provincial superior courts. One has to ask why this was omitted and the generality of the status of the proposition reduced.

I will return to this when I come to Section 91.1. of 1949, the federal Parliament's ordinary amending power, but there is more to say, first, about the fourth proposition of 1978, which is to the effect that the Government of Canada has no constitutional obligation whatever to seek and obtain the consent of the provinces even when it proposes to change the division of powers.

## [Traduction]

ront à leurs députés et qui s'en serviront à d'autres fins provinciales de nature officielle. Il y aura également des exemplaires pour le grand public.

Il est vrai que M. Pearson parle du «compte rendu des efforts déployés pour obtenir l'approbation d'une formule d'amendement», mais je pense qu'il veut approuver l'exposé des amendements à la Constitution présenté dans le Livre blanc à un moment où on cherchait de nouvelles formules d'amendement.

Le 8 août 1978, le gouvernement du Canada a publié un nouveau Livre blanc sur la Constitution du Canada et l'amendement de la Constitution, sans avoir consulté les provinces. Je n'ai pas eu l'occasion de lire ce document avant le 9 août, après avoir témoigné devant le comité du Sénat sur la Constitution.

Le Livre blanc de 1978 comprend une partie, à la page 13 de la version anglaise, sur les observations basées sur les pratiques antérieures. Les quatre observations qui suivent ne font que reprendre les quatre principes exposés dans le Livre blanc Favreau de 1965. Je ne pense pas que les trois premières propositions du Livre blanc de 1978 soient tellement différentes des principes énoncés dans le document antérieur, bien qu'il soit intéressant de remarquer en passant que les «principes» sont devenus des «observations». On a cependant beaucoup changé la quatrième observation, laquelle se lit comme suit:

Quatrièmement, bien qu'il ne soit pas obligé de le faire en vertu de la Constitution, le gouvernement du Canada, avant de demander au Parlement de présenter une requête conjointe, a obtenu l'approbation de toutes les provinces sur les trois amendements en question (1940, 1951 et 1964) qui touchaient le partage des pouvoirs législatifs.

Cette déclaration est très différente de celle de 1965, selon laquelle:

Le Parlement du Canada n'adoptera pas un amendement qui touche aux rapports qui existent entre les provinces et le gouvernement fédéral sans avoir tout d'abord consulté les provinces et obtenu leur approbation.

Dans le Livre blanc Favreau—ont précise que le gouvernement fédéral a tout d'abord obtenu l'approbation des provinces en 1940, 1951 et 1960 et 1964 avant d'amender la constitution. La quatrième observation du Livre blanc de 1978 ne fait pas mention de l'amendement de 1960 qui obligeait les juges des Cours supérieures provinciales à prendre leur retraite à l'âge de 75 ans. On aimerait savoir pourquoi les auteurs du Livre blanc ont omis cet exemple et limité ainsi le statut général de leurs propositions.

J'y reviendrai lorsque je parlerai de l'article 91.1 de 1949, lequel porte sur le pouvoir du fédéral d'amender la constitution. Revenons à la quatrième proposition du Livre blanc de 1978, laquelle déclare que le gouvernement du Canada n'est aucunement obligé, en vertu de la constitution, d'obtenir l'approbation des provinces, même lorsqu'il s'agit de modifier le partage du pouvoir législatif.



## [Text]

I am prepared to argue, and I have argued, that the fourth proposition of the 1965 White Paper is historical usage that has crystallized into constitutional law that should be recognized and enforced by the courts. Some constitutional scholars think I go too far, but at least they recognize constitutional customs, usages or conventions that are politically or morally obligatory, and are properly described as constitutional obligations though they are not, so to speak, hard law. But it seems to me that even this type of obligation is excluded by that fourth observation of the 1978 White Paper. Surely the Government of Canada cannot mean what it says; this must be an error of some kind.

I return, for a moment, to my statement that historical usage may crystallize over time into full-fledged law. I am quoting Chief Justice Duff of the Supreme Court of Canada in the *labour conventions case* when I put it that way. This sort of development is especially true of constitutional law and of international law, and other authorities can be cited. I gave other references in a public lecture in March of this year for the Law Society of Upper Canada, which has been published, so I will give no further details here. I do claim that the fourth principle of the Favreau White Paper of 1965 has by now crystallized into full-fledged constitutional law. I suggest that this is likely enough to warrant a reference to the Supreme Court of Canada on the point.

Let me turn to Section 91.1. of the British North America Act, as enacted in 1949 by the British Parliament in response to a joint address from the Parliament of Canada which the provinces were not consulted. What immediately concerns us is the portion of the section states that the Parliament of Canada may, by ordinary statute, amend:

—the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province . . .

This eliminated the need for the joint Parliamentary address to London to obtain Canadian constitutional amendments in certain matters that concerned the central Parliament and government and so, I submit, must be read in conjunction with the customary constitutional rules about the joint address.

In any event, the full meaning of Section 91(1) of 1949 was, to some extent, obscure to start with and has remained obscure because it is not clear what it embraced by the phrase "the Constitution of Canada" from which the recited exceptions are subtracted. It is not all that clear either, what are the constitutional rights or privileges granted or secured to the legislatures of the governments of the provinces, singly or collectively. One thing we do know is that the government of Canada considered that the tenure of provincial superior court judges was in the latter category because they secured all the provincial consents in 1960 and went to London for the change in the British North America Act by joint address in spite of Section 91(1) of 1949.

## [Translation]

Je suis d'avis que la quatrième proposition du Livre blanc 1965 était un usage qui s'est cristallisé en une loi, laquelle devrait être appliquée par les tribunaux. Certains spécialistes de la constitution pensent que je vais trop loin, mais ils reconnaissent du moins l'importance de ces coutumes et conventions constitutionnelles qui comportent certaines obligations politiques ou morales, même si on ne peut pas les décrire comme des lois au sens strict du terme. Il me semble cependant que même ce genre d'obligation est exclu de la quatrième observation du Livre blanc de 1978. Le gouvernement du Canada s'est sûrement trompé.

J'ai dit tantôt qu'un usage peut se cristalliser en une loi. C'est le juge en chef Duff de la Cour suprême du Canada qui a fait cette déclaration en parlant des conventions de travail. Cette tendance est surtout vraie pour le droit constitutionnel et le droit international, sans faire appel à d'autres autorités encore. J'ai donné d'autres exemples lors d'un discours que j'ai prononcé au mois de mars devant la Law Society of Upper Canada, et puisque ce discours a été publié, je n'en dirai pas plus. Je suis néanmoins persuadé que le quatrième principe du Livre blanc Favreau s'est cristallisé en une loi constitutionnelle véritable. A mon avis, on pourrait même faire appel à la Cour suprême du Canada à cet égard.

Revenons maintenant à l'article 91.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tel que le Parlement britannique l'a adopté en 1949, à la suite d'une requête conjointe du Parlement du Canada, bien que ce dernier n'ait pas consulté les provinces. Le passage qui nous intéresse le plus stipule que le Parlement du Canada peut, par voie de lois ordinaires, amender:

. . . la Constitution du Canada, sauf lorsqu'il s'agit de questions qui sont du ressort des législatures provinciales, tel qu'il est précisé dans la présente loi, et sauf lorsqu'il s'agit des droits et privilèges accordés à la législature ou au gouvernement d'une province en vertu de la présente loi ou de toute autre loi constitutionnelle . . .

Il n'est donc plus nécessaire de présenter une requête conjointe au Parlement britannique pour amender la constitution canadienne dans les domaines qui relèvent du gouvernement fédéral. Pour cette raison, il faut interpréter cette proposition en tenant compte des us et coutumes constitutionnelles qui s'appliquent à la présentation d'une requête conjointe.

De toute manière, le sens précis de l'article 91.1 qu'on a adopté en 1949 n'a jamais été très clair, même à cette époque, puisqu'on ne définit pas l'expression: «la Constitution du Canada». Les droits et privilèges constitutionnels accordés à toutes les assemblées législatives des provinces, collectivement ou séparément, ne sont pas clairs non plus. Nous savons cependant que le gouvernement du Canada classait le mandat des juges des cours supérieures provinciales dans la dernière catégorie, parce qu'il avait obtenu le consentement de toutes les provinces en 1960 et avait présenté une adresse conjointe à Londres afin de faire modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, malgré le paragraphe 91(1) de 1949.

[Texte]

• 1010

Moreover, the Favreau White Paper of 1965 testifies to this uncertainty concerning the scope of Section 91(1) of 1949. In chapter III of the Favreau White Paper—and that chapter is specifically covered by Mr. Pearson's statement quoted earlier about provincial approvals—this paragraph occurs, and I quote:

The problem posed by Section 91(1) was that it defined Parliament's powers in broad general terms—broader, for example, than those that had been contemplated in 1935-36. The intention in 1949 was to give Parliament power to amend the Constitution of Canada in its purely federal aspects only, but to leave it to the courts to determine precisely what matters were included in or excluded from the powers conferred. It was the generality and uncertainty of this provision that had been objected to by the provinces in 1949-50 and in 1960-61.

There is reference here to objections by several of the provinces to an amendment of such indefinite scope having been obtained without the consent of the provinces. I will quote just one of these objections because it gets us right to the point about powers to change the basic character of the Senate of Canada. I am quoting the Honourable Angus L. Macdonald, Premier of Nova Scotia, from the "Proceedings of the Constitutional Conference of Federal and Provincial Governments, January 10-12, 1950". Mr. Macdonald is responding to the argument made by Prime Minister St. Laurent that the new Section 91(1) was simply the equivalent for the Parliament of Canada of 92(1), an original clause from 1867 which gave to each provincial legislature the power to amend the constitution of the province, except as regards the office of Lieutenant-Governor. Mr. Macdonald said, and I quote:

To the argument that the dominion Parliament is only seeking the same power the provincial legislatures now have with regard to amendment of the constitution, I should point out, I think, one difference which appears to me to be vital. That is that amendments made by any province to its constitution, to its executive authority or to its legislature, will have no bearing whatever on any other province. My friend in Quebec has a Legislative Council as well as a House of Assembly. In Nova Scotia for more than one hundred years we also had a legislative council, which was abolished in 1926. Whether rightly or wrongly, the fact is that it was abolished by an act of the legislature of Nova Scotia.

That act had no bearing whatever on the Province of British Columbia. I do not think Mr. Johnson cares whether we have a bicameral or unicameral or a tricameral or any other sort of legislature; that does not affect British Columbia. But I am afraid when you come to deal with the constitution of the Senate, which specifically,

[Traduction]

De plus, le Livre blanc de M. Favreau, de 1965, reconnaît que la portée du paragraphe 91(1) de 1949 est incertaine. Au chapitre 3, qui est mentionné par M. Pearson dans la déclaration citée plus tôt au sujet de l'approbation des provinces, on trouve le paragraphe suivant:

Le problème posé par le paragraphe 91(1) vient de ce qu'il définit les pouvoirs du Parlement de façon trop générale, plus générale, par exemple, qu'on ne l'avait envisagé en 1935-1936. En 1949, on avait l'intention de donner au Parlement le pouvoir de modifier la Constitution du Canada dans ses aspects purement fédéraux seulement et de laisser aux tribunaux le soin de déterminer les questions qui étaient incluses ou non sous les pouvoirs ainsi conférés. Les provinces se sont opposées en 1949-1950 et en 1960-1961 à l'aspect trop général et incertain de cette disposition.

On mentionne ici l'objection soulevée par plusieurs provinces à ce qu'un amendement d'une portée aussi indéfinie soit apporté à la constitution sans le consentement des provinces. Je vous mentionne une de ces objections parce qu'elle touche directement les pouvoirs visant à modifier le caractère fondamental du Sénat du Canada. Je vous cite l'honorable Angus L. Macdonald, premier ministre de Nouvelle-Écosse, dont les propos figurent dans le «Compte-rendu des Délibérations de la conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution», tenue du 10 au 12 janvier 1950. M. Macdonald répondait au premier ministre St-Laurent qui disait que le nouveau paragraphe 91(1) n'était pour le Parlement du Canada que l'équivalent du paragraphe 92(1), contenu dans la constitution de 1867 et qui donnait à chaque assemblée législative provinciale le pouvoir de modifier la constitution de la province, sauf en ce qui concerne le poste de lieutenant-gouverneur. M. Macdonald disait, et je cite:

En ce qui concerne l'argument voulant que le Parlement du Dominion ne veuille obtenir que les mêmes pouvoirs dont disposent aujourd'hui les assemblées législatives provinciales, vis-à-vis les assemblées législatives provinciales, vis-à-vis de l'amendement de la constitution, je devrais signaler une différence qui me paraît essentielle. Il s'agit du fait que les amendements apportés par une province à sa constitution, à ses pouvoirs exécutifs ou à son assemblée législative, n'ont absolument aucune conséquence pour les autres provinces. Ainsi, mon ami du Québec a un conseil législatif aussi bien qu'une assemblée. En Nouvelle-Écosse, nous avons eu un conseil législatif pendant plus de 100 ans mais il a été aboli en 1926. Que cela ait été une décision sage ou non, il n'en reste pas moins qu'il a été aboli par une loi de l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse.

Cette loi n'avait absolument aucune conséquence pour la province de la Colombie-Britannique. Je ne pense pas que M. Johnson soit concerné par le fait que nous ayons un système à une, deux ou trois chambres, ou quelque système que ce soit, puisque sa province de Colombie-Britannique n'est pas affectée. Par contre, lorsque vous



## [Text]

from the beginning, has been selected on a basis provincial in nature, you are doing something that vitally affects the provinces.

Therefore there is a great distinction between saying to the provinces, "Oh, you have power to amend your constitution," and that the dominion is only asking the same power. I am afraid the fact is that when we exercise our power we affect only ourselves. By no stretch of the imagination can anything that we might do in Nova Scotia in connection with our executive or legislative authority, affect Quebec or Ontario or British Columbia or any of the other provinces.

On the other hand when you come here as a federal Parliament to change the constitution of the Senate, let us say, or the basis on which the Senate shall be selected—24 from Quebec, 24 from Ontario, 24 from New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island, and so on—then you are touching something that I think is fundamental in our whole federal system.

• 1015

Therefore, Mr. Prime Minister, with all respect I think there is a very great difference between giving the provinces the power to amend their constitution, in the sense in which that word is used in the British North America Act, to amend their legislative and executive bodies, and giving the dominion what is called a similar power. Of course if some procedure such as that set out in these documents were adopted . . .

They were considering matters of amendments, of course

. . . the matter would become very simple. No matter what the dominion government intended or what a provincial government might intend, if something of this sort were introduced every section in the British North America Act would be placed in one category or another, and a method of amendment could be devised.

That is the end of the quotation.

Angus L. Macdonald makes the essential point about the Senate of Canada and constitutional amendment. Accordingly, I adopt his reasoning.

Enlarging on what Premier Macdonald said, I would put the position this way: either "Constitution of Canada" in Section 91(1) does not include the basics of the second chamber of the central parliament of our federal union in the first place, or those federal union basics are included in what the provinces are entitled to expect by virtue of their constitutional powers, rights and privileges, and are thus subtracted from the phrase "Constitution of Canada." Certainly the House of the Federation, as proposed in the current Bill C-60, would give new constitutional powers and responsibilities to the provincial legislatures and governments, and so for that reason alone falls

## [Translation]

voulez modifier la composition du Sénat qui, depuis le départ, a été composé de représentants choisis sur une base provinciale, vous prenez une mesure qui affecte fondamentalement les provinces.

Il y a donc une différence considérable entre le fait que les provinces aient le pouvoir d'amender leur propre constitution et le fait que le Dominion réclame le même pouvoir. En effet, lorsque nous exerçons ce pouvoir, nous n'affectons que nous-mêmes. Il est absolument impensable que des mesures que nous puissions prendre, nous, en Nouvelle-Écosse, au sujet de nos pouvoirs législatifs ou exécutifs, puissent affecter le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique ou toute autre province.

Par contre, lorsque vous venez ici, à titre de Parlement fédéral, pour modifier la composition du Sénat, ou les procédures de sélection de ses membres, c'est-à-dire qu'il ait 24 représentants pour le Québec, 24 pour l'Ontario et 24 pour le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, etc., vous modifiez un aspect fondamental de notre système fédéral.

En conséquence, monsieur le ministre, je dois dire qu'il y a une différence considérable entre l'octroi aux provinces du pouvoir d'amender leur constitution, au sens où cela est entendu dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est-à-dire le pouvoir d'amender leurs organismes législatifs et exécutifs, et l'octroi d'un pouvoir soi-disant similaire au Dominion. Bien sûr, si une procédure identique à celle qui est précisée dans ces documents était adoptée . . .

. . . il s'agissait évidemment là de la procédure d'amendement . . .

. . . le problème serait très simple à résoudre. Quelle que puisse être l'intention du gouvernement du Dominion ou d'un gouvernement provincial, si une disposition de cette sorte était adoptée, chaque article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique devrait être classé dans une catégorie ou une autre et une méthode d'amendement devrait être trouvée.

Fin de la citation.

Angus L. Macdonald touche là au cœur du problème en ce qui concerne le Sénat du Canada et la réforme constitutionnelle. J'ai donc adopté son raisonnement.

Extrapolant à partir de ce que le premier ministre Macdonald a dit, je vois la situation ainsi: soit, au paragraphe 91(1), l'expression «Constitution du Canada» ne comprend pas le principe fondamental d'une seconde chambre pour le parlement central soit ce principe fondamental est inclus dans les pouvoirs, droits et privilèges auxquels les provinces sont en droit de s'attendre aux termes de leur constitution, auquel cas il n'est pas couvert par l'expression «Constitution du Canada». La création d'une chambre de la fédération, proposée par le projet de loi C-60, conférerait aux assemblées législatives provinciales de nouveaux pouvoirs et responsabilités constitu-



## [Texte]

within the exception clause of Section 91(1) of the B.N.A. Act.

But my submission is really wider than that. I consider that the exception clause in Section 91(1) of 1949 concerning the powers, rights and privileges of the provincial legislatures and governments should be read as synonymous with or equivalent to the fourth principle of the Favreau White Paper of 1965, which you will recall requires provincial consents and an address to London for "an amendment directly affecting federal-provincial relationships". The reference in both cases is to any and all matters concerning the federal union itself that vitally affect the interests of the provinces. So my view is that these two constitutional provisions should be read together, each aiding in the interpretation of the other, so that in the end we get just one definition of when the extraordinary amending procedure must now be used. The official statement of 1965, the Favreau White Paper statement, was made with full knowledge of the text of Section 91(1) of 1949 of the B.N.A. Act. At the very least then, the statement of 1965 represents official opinion of what the 1949 amendment means.

I come now to the matter of basic changes concerning the Head of State of the Canadian federal union. Thanks to the efforts of the staff of this Committee, I have seen the report of the statement of the Hon. Mr. Lalonde to the effect that the Government of Canada, in the relevant provisions of Bill C-60, had no intention whatever to change the current established status or reserve prerogative powers of the Queen or the Governor General, or of the Prime Minister of Canada in relation to them. I accept that statement of intention, of course, but accepting it and given this intention, I have two further observations to make.

First, to me the relevant provisions of Bill C-60 certainly permit a different construction, and so should be redrafted so as clearly to exclude any suggestion that the Queen has been replaced as Head of State. This applies also to the section about the relation of the Governor General to the Prime Minister. This section seems to me to say both too much and too little. The point was fully made in the Senate committee on August 9 so I will not labour it further here.

My second observation is that if and when we do decide to change the Head of State for Canada, this would be a basic matter requiring the extraordinary amending procedure under our present customary constitutional law. The case for this is the same as that made concerning the second chamber of the federal parliament.

• 1020

I conclude by noting that in the Fulton-Favreau Formula of 1964-65, and in the Victoria Charter of 1971, the Canadian government and all the provinces agreed that basic changes concerning the Senate, or the Queen as Head of State, would require the strictest mode of amendment provided by those respective proposals. There was full agreement about classifying these items as basic for this purpose. The Fulton-Favreau

## [Traduction]

tionnels et, pour cette raison, tomberait sous le coup de la clause d'exception contenue au paragraphe 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Je vais même plus loin. Selon moi, la clause d'exception du paragraphe 91(1) de 1949 concernant les pouvoirs, droits et privilèges des assemblées législatives et gouvernements provinciaux, est l'équivalent du quatrième principe exposé dans le Livre blanc Favreau de 1965, qui exige le consentement des provinces et la présentation d'une adresse à Londres pour tout «amendement touchant directement les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces». Dans les deux cas, on se réfère à toutes les questions relatives à la fédération elle-même, qui touchent les intérêts des provinces. A mon avis, il faut lire ces deux dispositions constitutionnelles conjointement, car elles s'expliquent l'une l'autre, afin d'en arriver à une seule disposition stipulant dans quel cas on peut utiliser la procédure d'amendement. On a tenu dûment compte du texte du paragraphe 91(1) de 1949 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, pour faire la déclaration officielle de 1965, le Livre blanc Favreau. Cette déclaration représente à tout le moins la position officielle sur la signification de l'amendement 1949.

J'en viens maintenant aux changements qu'on veut apporter au chef d'état de la Fédération canadienne. Grâce aux efforts du personnel de ce comité, j'ai lu le rapport sur la déclaration de l'honorable M. Lalonde, selon laquelle le gouvernement du Canada n'avait aucunement l'intention de modifier le statut actuel et les prérogatives de la Reine ou du gouverneur général, pas plus que le statut du premier ministre du Canada, dans les dispositions du projet de loi C-60 qui les concernent. J'accepte évidemment cette déclaration d'intention mais je dois faire deux autres observations à cet égard.

Tout d'abord, les dispositions pertinentes du projet de loi C-60 peuvent être interprétées de façon différente et devraient donc être modifiées afin qu'il soit clair que la Reine n'a pas été remplacée comme chef d'État. Il faudrait également faire la même chose avec les articles concernant le statut du gouverneur général par rapport au premier ministre. A mon avis, cet article en dit tout à la fois trop et pas assez. Le comité sénatorial a bien expliqué la situation le 9 août et je n'en parlerai donc pas ici.

Deuxièmement, si jamais nous décidions de changer le chef d'État du Canada, il faudrait pour cela utiliser la procédure d'amendement extraordinaire prévue dans notre droit constitutionnel actuel. La situation est la même qu'en ce qui concerne la seconde Chambre du Parlement fédéral.

Je souligne en conclusion que dans la formule Fulton-Favreau de 1964-1965 et la charte de Victoria de 1971, le gouvernement canadien et toutes les provinces se sont entendus pour utiliser le processus d'amendement le plus stricte pour toutes les modifications importantes concernant le Sénat ou la Reine en tant que chef d'État. Ils étaient tous d'accord pour dire que ces questions étaient fondamentales à cet égard. La

## [Text]

Formula and the Victoria Charter both failed to go into effect, but this failure was because of disagreement about other things.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Professor Lederman.

The first questioner this morning will be Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** Thank you, Mr. Chairman, I did not realize I was number one on the list.

On behalf of the Committee, Professor, I certainly appreciate your paper this morning, and obviously, if I may be impertinent, I agree with many of the things that you have said. I thought in the very last sentence on page 11, you were a little generous, at least, to the only minister that has appeared before us yet. As I remember the Victoria Conference, and I played quite a part in it, the Fulton-Favreau Formula and the Victoria Charter both failed to go into effect because of disagreement between one of the provincial ministers of the Crown and the actual federal Minister of the Crown that we have had before us for some time. Some of us, at the time, thought it was a very arbitrary, arrogant attitude, and I do not think that particular Minister's attitude has changed at all, if I may say so.

The point that I think you are making here is that you need the agreement of the provinces in respect of these basic matters, not merely consultation. In a nutshell, that is what you are saying.

**Professor Lederman:** Yes, that is correct, sir.

**Mr. Lawrence:** As I understand one of the positions of the present government is that because there has been a drastic change in the political motivation and the political objects of one of the provincial governments of this country over the last couple of years, they have concluded that in respect of basic changes they will never get the agreement of, at least, one of the provinces—I may be misinterpreting their views, but I do not think that is a misinterpretation of their views—therefore, divorcing political or constitutional theory from political reality. Does this change your practical attitude of how constitutional changes could come about in this country? In other words, as long as we have at least one provincial government because they do not believe in the union in the first place, are we going to be forever locked in to a static position as far as our constitution is concerned?

**Professor Lederman:** Sir, you know, there are negative precedents as well as positive precedents. In 1965, when the consent of Quebec to the Fulton-Favreau Formula was withdrawn, Mr. Pearson did not go ahead with the amendment, he did not proceed, which is a precedent in support of the points I am making. The same thing applied about the Victoria Charter. When the consent of Quebec was not obtained within the time needed, the government then did not go ahead either. So they have been obeying these rules

• 1025

My basic point here is that I am trying to develop the proposition that the basic custom, usage, practice, convention

## [Translation]

formule Fulton-Favreau et la charte de Victoria n'ont certes pas été adoptées mais cela était dû à des désaccords sur d'autres questions.

Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, professeur Lederman.

Le premier orateur est M. Lawrence.

**M. Lawrence:** Merci, monsieur le président, je ne savais pas que j'étais le premier sur la liste.

Au nom du comité, professeur, je vous remercie pour l'exposé que vous avez fait ce matin et, si vous me permettez cette impertinence, je suis d'accord avec nombre de vos arguments. Je pensais qu'à la dernière phrase, à la page 11, vous étiez qu'à la dernière phrase, à la page 11, vous étiez un peu trop généreux envers le seul ministre qui ait comparu devant nous jusqu'à maintenant. Si je me souviens bien de ce qui s'est passé à Victoria, et j'y ai joué un rôle assez important, la formule Fulton-Favreau et la charte de Victoria n'ont pas été acceptées parce qu'il y avait désaccord entre l'un des ministres provinciaux et le ministre fédéral qui vient de comparaître devant le Comité. A l'époque, certain d'entre nous ont pensé que son attitude était très arbitraire et arrogante et je ne pense pas qu'elle ait beaucoup changée.

Vous avez voulu nous faire comprendre que le consentement des provinces, et pas seulement leur consultation, était nécessaire pour ces questions fondamentales. C'est en résumé ce que vous avez dit.

**M. Lederman:** Oui, c'est exact, monsieur.

**M. Lawrence:** Le gouvernement actuel semble croire que, parce qu'il y a eu récemment un changement radical des objectifs et aspirations politiques d'un des gouvernements provinciaux de ce pays, il ne parviendra jamais à obtenir l'accord de toutes les provinces pour des changements fondamentaux. J'ai peut-être mal compris son attitude, mais je ne le crois pas. Il y a donc divorce entre la théorie politique ou constitutionnelle et la réalité politique. Est-ce que cela change votre position sur la façon dont on pourrait apporter des changements à la constitution de ce pays? Autrement dit, la réforme constitutionnelle se trouvera-t-elle dans une impasse tant et aussi longtemps que nous aurons au moins un gouvernement provincial que ne croit même plus en la fédération?

**M. Lederman:** Il existe des précédents négatifs et positifs. En 1965, lorsque le Québec a refusé son consentement à la formule Fulton-Favreau, M. Pearson a retiré l'amendement, ce qui constitue un précédent appuyant ma position. La même chose s'est produite à Victoria: N'ayant pu obtenir le consentement du Québec dans les délais requis, le gouvernement a abandonné ce projet. Il s'est donc plié à ces règles.

J'ai essayé d'expliquer que les us et coutumes qui se sont établies au fil des ans se transformeront en lois constitutionnel-



## [Texte]

that has prevailed over a significant period of time itself will make basic constitutional law, so I would not divorce politics and law in that basic sense. I do consider that the rules are as I put them in my opening statement. Of course, before rules of usage and practice crystallize into rules of constitutional law they must be somewhat well established. I do not think it is by any means established politically that we are locked in yet in this country, and I stand by the existing precedents. And the existing usage. The situation that has obtained since November, 1976 in Quebec can change, it may change, and I do not think the political situation in the country in that sense means the basis in customary usage for the present amendment rules has somehow been removed. I would hope we may reach the point where new constitutional arrangements have been made to which the Government of Quebec will be able to agree.

**Mr. Lawrence:** In effect, you are saying that any single province, as I understand you, would have a veto on constitutional change of a basic matter such as this?

**Professor Lederman:** You have put your finger on the very great difficulty with the amendment formula I am upholding, and which I am contending is a matter of law. You have your finger on a point of very great difficulty, sir. I attempted to deal with this when I gave my lecture on the subject to the law society in March of this year.

**Mr. Lawrence:** Maybe you should have given it to the Canadian Bar Association.

**Professor Lederman:** I turned to what in the law of contract is known as the doctrine of substantial compliance, and the most extreme form in which the objection you have phrased, sir, is usually put is, Do I really mean to say that a Prince Edward Island veto can stop constitutional amendment dead? I recognize that there is a difficulty here, and with the greatest of respect to the Prince Edward Islanders, I do not think it would. As a political matter, I do not think an isolated veto from Prince Edward Island is very likely, but of course that does not face the issue you have raised, sir.

I would be prepared to argue for this at least: that the present law of amendment as developed by custom and usage might permit what I have called substantial compliance. Well, what do I mean by that? I mean that if only Prince Edward Island was dissenting then the amendment might go ahead, provided all other nine provinces were agreed. It may be that you would say the same thing about a single dissent from any one of the other Atlantic provinces. You may say the same thing about a single dissent from either Manitoba or Saskatchewan, but I do not see how any meaningful amending process affecting the basics of the federal constitution, the federal union of the country, could really go ahead in the face of the singular dissent of Quebec, of Ontario, of Alberta, or of British Columbia.

• 1030

It may be that political reality is well enough established and well enough understood that you could tolerate a single dissent from one of the smaller provinces—and I mean no disrespect to any of the smaller provinces when I say that, but

## [Traduction]

les, de sorte que je ne sépare pas la politique et le droit. Je crois que les règles sont bien telles que je les ai exposées dans ma déclaration préliminaire. Évidemment, elles doivent être bien établies avant de se cristalliser en droit constitutionnel. Je ne pense pas que du point de vue politique, nous nous trouvons dans une impasse et je m'en tiens au précédent et à l'usage établi. La situation a changé au Québec en novembre 1976 et elle peut encore changer. Je ne crois donc pas que notre situation politique actuelle signifie que les précédents sur lesquels s'appuie la procédure actuelle d'amendement n'ont plus cours. J'espère que nous pourrions trouver de nouveaux arrangements constitutionnels que le gouvernement du Canada pourra accepter.

**M. Lawrence:** En fait, vous dites qu'une seule province aurait le droit de veto pour tout changement constitutionnel touchant une question aussi fondamentale?

**M. Lederman:** Vous venez de toucher du doigt la grande difficulté que pose la formule d'amendement que j'appuie, et qui est selon moi une question de droit. Vous venez de toucher du doigt la plus grande difficulté, monsieur. J'ai essayé de la résoudre lorsque j'ai donné une conférence à ce sujet à la Law Society en mars dernier.

**M. Lawrence:** Vous auriez peut-être dû donner cette conférence à l'Association du Barreau canadien.

**M. Lederman:** J'ai invoqué ce qu'on appelle en droit des obligations la théorie de l'exécution substantielle, et l'objection que vous avez soulevée, poussée à l'extrême, pourrait se traduire ainsi «Ce-que l'Île-du-Prince-Édouard pourrait vraiment arrêter toute réforme constitutionnelle? Je me rends compte que cela pose une difficulté et avec tout le respect que je dois aux habitants de l'Île-du-Prince-Édouard, je ne pense pas que cela l'arrêterait. Du point de vue politique, je ne pense pas qu'un veto de l'Île-du-Prince-Édouard soit probable mais cela ne répond pas à la question que vous avez soulevée, monsieur.

Je suis cependant prêt à soutenir qu'en vertu de la procédure d'amendement actuel, qui découle des us et coutumes, on pourrait avoir ce que j'ai appelé une exécution substantielle. Je veux dire par là que si l'Île-du-Prince-Édouard est la seule à rejeter l'amendement, celui-ci pourrait être adopté si les neuf autres provinces étaient d'accord. On pourrait peut-être dire la même chose de toute autre province de l'Atlantique, du Manitoba ou de la Saskatchewan, mais je ne vois pas comment on pourrait modifier la Constitution fédérale, la Fédération canadienne, si le Québec, l'Ontario, l'Alberta ou la Colombie-Britannique n'était pas d'accord.

La réalité politique est peut-être assez bien établie et comprise pour qu'on puisse tolérer qu'une des plus petites provinces ne soit pas d'accord, je ne veux pas manquer de respect aux petites provinces, mais il s'agit d'une grosse difficulté. Donc, à



[Text]

we are struggling with a very difficult point here—but you would have to have the consent of the larger provinces.

Perhaps I can put it this way. One of the problems about talking of custom and usage crystallizing into constitutional law is, at what point does it crystallize, and if custom and usage can make basic constitutional law, as I have been claiming, custom and usage can also change it. So I am suggesting that there may well have been enough change in the basic expectations of the people about the process that a single dissent from one of the smaller provinces would be tolerated as not fatal to the special-amending process.

**Mr. Lawrence:** That is right.

**Professor Lederman:** That is the best I can do with the question.

**Mr. Lawrence:** Fine. We have also heard quite a bit . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You are near the end of your time, Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** Oh my goodness!

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This will have to be the last.

**Mr. Lawrence:** All right. We have also heard quite a bit, the last week or so, about the attempts, using this process, to “enshrine in our constitution” certain provisions. Let us take the human rights’ charter, have you put your mind to the proposition at all that if the present federal government had its intention fulfilled of being able to unilaterally enact a charter of human rights, it leaves it in a dangerous position because if unilaterally the Parliament of Canada—no matter what they say about concurrence later on of the provinces to an amendment of such a basic matter as this—can enact a so-called charter of human rights, it still leaves it open at any later time for the Parliament of Canada to also unilaterally change that charter? In other words, if they are originating it by unilateral action, does this not leave it open to change later, unilaterally?

**Professor Lederman:** With respect, sir, I think I would defend the government on this point. As I read their proposals they are saying that they will do the same thing that the Diefenbaker government did in 1960: put these human rights and freedoms provisions in statutory form in the Parliament of Canada to start with, and applicable to the area of the federal government’s jurisdiction, and as and when opportunity occurs, they will upgrade this.

• 1035

One thing they suggest is that the provinces might pass corresponding statutes. But you are still at the ordinary statutory level in the provinces and in the Parliament of Canada, even if you get some provincial concurrences, some provincial parallel statutes.

As I read the proposals of the Government of Canada, they acknowledge that to go all the way to special entrenchment they require the concurrences of the provinces for a constitutional amendment. So I think that is their intention, sir. But as the Diefenbaker bill shows, you can do quite a bit with an ordinary statute, so they are saying: let us start that way.

[Translation]

mon avis, le consentement des provinces plus importantes serait nécessaire.

Je pourrais peut-être m’exprimer ainsi. Lorsqu’on parle des us et coutumes qui sont devenues des lois constitutionnelles, il faut se demander à quel moment cela s’est produit. Si les us et coutumes peuvent devenir des principes constitutionnels, comme je le prétends, elles peuvent également modifier le droit constitutionnel. Je pense donc que les aspirations de la population ont assez changé pour que le désaccord d’une des petites provinces ne bloque pas tout le processus de modification.

**M. Lawrence:** C’est vrai.

**M. le professeur Lederman:** C’est tout ce que je peux vous répondre.

**M. Lawrence:** Très bien. Nous avons également entendu . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous n’avez presque plus de temps, monsieur Lawrence.

**M. Lawrence:** Mon Dieu!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce sera votre dernière question.

**M. Lawrence:** Très bien. La semaine dernière, on nous a beaucoup parlé des tentatives qui ont été faites pour entériner dans la Constitution certaines dispositions, en utilisant ce processus. Prenons par exemple la Charte des droits de l’homme; avez-vous pensé que si le gouvernement fédéral actuel adoptait unilatéralement, comme il en a l’intention, une charte des droits de l’homme, nous nous trouverions dans une situation dangereuse parce qu’une autre loi du Parlement pourrait plus tard modifier cette charte unilatéralement, même si le gouvernement a dit qu’il demanderait plus tard le consentement des provinces pour un amendement d’une nature aussi fondamentale? Autrement dit, s’il l’adopte de façon unilatérale, ne pourra-t-il pas, plus tard, la modifier de façon unilatérale?

**M. Lederman:** Je suis plutôt d’accord avec le gouvernement sur ce point. De la façon dont je comprends les propositions du gouvernement, il entend faire la même chose que le gouvernement de Diefenbaker en 1960, c’est-à-dire présenter sous forme de loi au Parlement du Canada ses dispositions relatives aux libertés et droits de la personne pour le champ de compétence du gouvernement fédéral, avec possibilité de les améliorer si l’occasion se présente.

Le gouvernement propose aux provinces d’adopter des lois similaires. Il reste qu’il s’agit seulement de lois ordinaires tant au niveau des provinces qu’au niveau du Parlement canadien, en supposant évidemment que les provinces acceptent d’adopter des lois similaires.

Toujours de la façon dont je comprends les propositions du gouvernement, il reconnaît qu’aller jusqu’à entériner ces propositions nécessite l’accord des provinces en vue d’un amendement constitutionnel. C’est donc l’intention du gouvernement. Comme le bill de M. Diefenbaker l’a démontré, on peut faire beaucoup avec une simple loi. Le gouvernement se dit que c’est un commencement.

[Texte]

**Mr. Lawrence:** Mr. Chairman, I would hope that at some later time we could have the benefit of Professor Lederman's comments regarding the Supreme Court as well. This is something that I kept away from today and I notice he has as well. But later on, if he has the time and the Committee has the willingness, I feel sure we could benefit from his views respecting the Supreme Court amendments too.

**Professor Lederman:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Of course, we also have the advantage of his testimony before the Senate, but I do not doubt that somebody will raise this question later this morning, Mr. Lawrence.

Senator Forsey is next, and I then have Miss MacDonald, Mr. Lee, Mr. Howie, Mr. Breau, Mr. Beatty, Mr. Goodale and Senator Grosart.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, first of all I would like to ask Professor Lederman if he is aware of something that was drawn to my attention a few days ago by Mr. Mackenzie King's biographer, namely, that the unanimous consent to the unemployment insurance amendment of 1940 was secured by Mr. King writing a letter to Mr. Aberhart and saying: We are going to go ahead whether you like it or not, so do you not think you might be nice and give your consent? This is the way the Professor Neatby described it to me. He promised me a copy of the letter, which has not yet arrived, but I take his word for it that he knows what was in Mr. Mackenzie King's letter, and that, in fact, Mr. Aberhart was faced with something that was on the verge of becoming a *fait accompli*.

**Professor Lederman:** No, I was not aware of that, Senator Forsey.

**Senator Forsey:** When I get the letter I shall be glad to place it before the Committee because I think it has a certain interest and perhaps a certain relevance.

Now the second thing is . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You are making history all the time, Senator Forsey.

**Senator Forsey:** In relation to Mr. Lawrence's point about the Charter of Human Rights and Freedoms and unilateral action, I wonder if Professor Lederman would comment on Clause 131(2), which has that famous provision that occurs in several clauses that

... on and after the commencement of this Act and by virtue of its enactment by the Parliament of Canada, both Houses of the Parliament of Canada shall be deemed to have approved of a resolution for the amendment of the Constitution of Canada in the form and to the effect of the Charter referred to in subsection (1), which resolution may be taken up and dealt with by action as on a joint address . . .

And so forth. I would like to know what Professor Lederman thinks of the effect of that, because it seems to me to suggest there was more substance to Mr. Lawrence's point than perhaps Professor Lederman was conceding a moment ago.

[Traduction]

**M. Lawrence:** J'espère que plus tard il sera possible d'avoir les vues du professeur Lederman sur la Cour suprême. C'est un sujet que je n'ai pas abordé aujourd'hui. J'ai remarqué qu'il n'en avait pas fait mention non plus. Plus tard, cependant, si on a le temps et si le comité est d'accord, j'aimerais bien avoir son opinion sur les amendements visant la Cour suprême.

**M. Lederman:** Certainement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il y a toujours son témoignage devant le Sénat. Je suppose cependant que quelqu'un finira par poser la question ce matin, monsieur Lawrence.

Le sénateur Forsey est le suivant. Viendront ensuite Mlle MacDonald, M. Lee, M. Howie, M. Breau, M. Beatty, M. Goodale et le sénateur Grosart.

**Le sénateur Forsey:** Je voudrais d'abord savoir si le professeur Lederman est au courant d'un fait qui a été porté à mon attention il y a quelques jours par le biographe de M. Mackenzie King. Il semble que le consentement unanime pour l'amendement de 1940 sur l'assurance-chômage ait été obtenu par M. King de la façon suivante. Il aurait écrit à M. Aberhart en lui disant qu'il entendait aller de l'avant de toute façon, et que ce serait un beau geste de sa part que de donner son consentement. C'est ainsi que les choses se seraient passées selon le professeur Neatby. Il a promis de m'envoyer une copie de la lettre. Je ne l'ai pas encore reçue, mais je me fie à sa parole. Il sait ce que contient cette lettre de M. Mackenzie King. Il semble donc que M. Aberhart aurait été mis devant un fait accompli.

**M. Lederman:** Je n'étais pas au courant de cet épisode, sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Lorsque je recevrai une copie de la lettre, je la déposerai devant le Comité. Je pense qu'elle présente un certain intérêt et qu'elle est tout à propos.

Un deuxième point . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous êtes toujours en train de faire de l'histoire.

**Le sénateur Forsey:** Pour en revenir à la question de M. Lawrence sur la Charte des droits et libertés, et la possibilité d'une action unilatérale, je me demande ce que le professeur Lederman pense de l'article 131 (2) qui contient cette fameuse disposition qui revient dans plusieurs autres articles:

... à compter de la prise d'effet de la présente loi, ces deux chambres sont, par l'adoption de la présente loi, réputées avoir adopté une résolution prévoyant la modification de la Constitution du Canada par l'inclusion de la Charte visée au paragraphe 1, cette résolution pouvant être présentée et examinée comme si elle l'avait été à la suite d'une adresse conjointe . . .

Je voudrais savoir ce que le professeur Lederman pense de l'effet possible de cette disposition. Il me semble que la question de M. Lawrence était beaucoup plus pertinente que semblait l'admettre le professeur Lederman tout à l'heure dans sa réponse.



**[Text]**

In our Senate Committee it was that very eminent lawyer, Senator Salter Hayden, who drew our attention to this feature of the legislation. It occurs also, of course, in Clause 125 and I think also in Clause 130. Although I am a layman, I am raising a legal point fortified by the question that arose in the mind of our eminent counsel, Senator Hayden.

• 1040

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps if you were not going to follow this up, Senator Forsey, Professor Lederman could reply by letter subsequently, because it is quite a lengthy clause and it may take him a while to prepare his answer. Were you going to base other questions on his answer today?

**Senator Forsey:** Yes, I have got one other question, which is perhaps marginal for these purposes, but I would be interested to have Professor Lederman's opinion of it. I notice that in Schedule A there is provision for the repeal of—I think it is Schedule A—Section 94. No, perhaps it comes in Schedule B. It is Section 94 of the present act. Would Professor Lederman say that this could be done by unilateral action? Because it seems quite clear to me that Section 94 does, in fact, give a perfectly definite and specific right to the legislature of a province. It ends up:

... but any Act of the Parliament of Canada making Provision for such Uniformity shall not have effect in any Province unless and until it is adopted and enacted as Law by the Legislature of thereof.

So that I should think one of the exceptions would fall within one of the exceptions of Section 91.1, and that that proposal for repeal is therefore clearly beyond the power of the Parliament of Canada.

**Professor Lederman:** I think that is right, sir. Section 94, of course, does not apply to the Province of Quebec.

**Senator Forsey:** No, no.

**Professor Lederman:** So it would be the other nine consents you would have to have.

**Senator Forsey:** Yes.

**Professor Lederman:** Yes, I agree with that.

**Senator Forsey:** But it does guarantee certain rights of the legislatures of the provinces—not all, but nine out of the ten.

**Professor Lederman:** Yes.

On your earlier question, sir, I did, the first time I read them and indeed the second time I read them, think the Government of Canada was simply laying the basis for sending a joint address when, according to established precedent and usage, it would be proper to send a joint address. They could pass it but not send it, at least, they could authorize it but not send it. This was the way I read it to start with, but I think I will take the Chairman's advice and read the section more carefully, perhaps, than I have up to this point and send the Committee a letter about it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We can attach your reply to our *Proceedings*.

**[Translation]**

Au Comité du Sénat, c'est ce réputé juriste qu'est le sénateur Salter Hayden qui a attiré notre attention sur cette lacune de la loi. Elle se retrouve à l'article 125 et à l'article 130. Je suis moi-même profane dans ce domaine mais je suis fort de l'opinion de notre éminent conseiller, le sénateur Hayden.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si vous n'avez pas l'intention de pousser la question plus à fond, sénateur Forsey, le professeur Lederman pourrait peut-être répondre par lettre, un peu plus tard. L'article en question est en effet assez long et il se peut que le professeur ait besoin d'un certain délai pour répondre à la question. Aviez-vous l'intention de poser d'autres questions là-dessus?

**Le sénateur Forsey:** J'ai une autre question qui n'est peut-être pas aussi importante mais j'aimerais néanmoins avoir l'opinion du professeur Lederman là-dessus. L'annexe A contient une disposition qui permet l'abrogation—je pense que c'est à l'annexe A—article 94; c'est peut-être à l'annexe B. Enfin il s'agit de l'article 94 de la loi actuelle. Le professeur Lederman est-il d'avis qu'il est possible de procéder unilatéralement? Il me semble que l'article 94 accorde aux assemblées législatives des provinces une prérogative bien précise. L'article conclut ainsi:

... mais tout acte du Parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adopté, décrété par la législature de cette province.

Je pense que c'est une des exemptions prévues à l'article 91.1. Cette possibilité de prorogation d'une mesure est clairement hors du domaine du Parlement du Canada.

**M. Lederman:** Je pense que vous avez raison. L'article 94 évidemment ne s'applique pas à la province de Québec.

**Le sénateur Forsey:** Non.

**M. Lederman:** Il faudrait donc l'assentiment des neuf autres provinces.

**Le sénateur Forsey:** En effet.

**M. Lederman:** Je suis bien d'accord.

**Le sénateur Forsey:** Mais certains droits sont garantis par là aux assemblées législatives des provinces, à neuf d'entre elles.

**M. Lederman:** En effet.

En ce qui concerne votre première question, la première fois que j'ai lu ces dispositions, la deuxième fois même, j'ai compris que le gouvernement du Canada préparait le terrain pour envoyer une requête conjointe quand l'usage et les précédents établis permettraient de le faire. Une requête conjointe pourrait donc être préparée, mais pas envoyée. Elle serait simplement autorisée. C'est la façon dont j'ai compris ces dispositions, mais je pense que je vais suivre le conseil du président et approfondir l'article en question. Je ferai parvenir une lettre au Comité à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous l'annexerons au compte-rendu de nos délibérations.



## [Texte]

**Senator Forsey:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is that all, Senator Forsey?

**Senator Forsey:** Yes, that is all, thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman. From the outset there have been members on this Committee, Professor Lederman, who have been seeking to establish legitimacy of the exercise we are involved in in approaching the issue of constitutional reform. There has been some question in the minds of a number of people on this Committee as to how correct we are, whether constitutionally or morally, in proceeding with the review of a bill that asks us, as a Parliament of Canada, to do certain things unilaterally. So this whole issue has been raised at other sessions. You have set out your views on this issue as to what the Parliament of Canada can do in certain areas on its own. I want to go back and read a reply that the Minister gave me the other day in this regard, and I would like you to comment on it—you have, to some extent, in your paper, but perhaps you could comment in response to this statement that he made the other day when he was answering me. He said:

As far as the basic question of relationship between the provinces and the federal government, or the federal Parliament, there has been no change in the position.

I was asking him about the shift from the proposal in the Fulton-Favreau document and the one in his own document regarding constitutional amendments.

• 1045

There has been no change in the federal position. That is, Section 91(1) was in existence at the time. It is still in existence now. Section 92(1) was in existence at the time, and it is still in existence at this time. The powers of Parliament and the powers of the provincial legislature have not changed and what we are proposing at this time is that for Parliament to act in areas where it has the constitutional authority to act, namely the areas set out in Phase I of the bill.

Obviously from what you said this morning you do not accept the Minister's statement in that regard.

**Professor Lederman:** I think, if I may put it this way, Miss MacDonald, what is obvious is that I disagree with the constitutional views of the Minister and the government about what they can do unilaterally. Since they have based their Phase I and Phase II program on their views of how much they can do—of course I realize that I am making a very serious statement when I say that—they are obviously taking the broad view, about the broadest view that could be taken, of the scope of Section 91(1) of 1949, and I believe this is what they are basing themselves upon. I have given my reasons for the proposition that the clause should have a restricted reading, but of course we will never be sure unless and until it is referred to the Supreme Court of Canada.

## [Traduction]

**Le sénateur Forsey:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est tout, sénateur Forsey?

**Le sénateur Forsey:** Oui, merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président. Dès le début de ces délibérations, professeur Lederman, des membres du Comité ont essayé d'établir la légitimité de l'exercice engagé en vue d'une réforme constitutionnelle. Nous nous sommes donc demandés si nous sommes habilités, sur le plan constitutionnel ou simplement moral, à procéder à l'étude d'un projet de loi qui nous demande, en tant que membres du parlement du Canada, d'adopter certaines mesures unilatéralement. La question a été soulevée antérieurement. Par ailleurs, vous avez donné votre opinion sur les domaines où le Parlement du Canada pouvait agir de sa propre initiative. Je voudrais ici revenir en arrière et vous lire la réponse que le ministre a donnée l'autre jour à l'une de mes questions. Je voudrais avoir votre avis là-dessus. Vous en traitez dans le document que vous avez présenté, mais je souhaiterais que vous élaboriez davantage. Voici donc ce que le ministre m'a répondu:

Pour ce qui est de la question fondamentale des rapports entre les provinces et le gouvernement fédéral, ou le Parlement fédéral, il n'y a pas eu de changement d'attitude.

Ma question portait sur l'écart existant entre les propositions contenues dans le document Fulton-Favreau et celles qui se trouvent dans le document soumis par le ministre sur les amendements constitutionnels. Le ministre poursuivait:

L'attitude du gouvernement fédéral n'a pas changé, c'est-à-dire que l'article 91(1) existait déjà à ce moment-là, et il existe toujours. Il en est de même pour l'article 92(1). Les pouvoirs du Parlement et des assemblées législatives provinciales n'ont pas changé. Ce que nous proposons maintenant c'est que le Parlement puisse légiférer dans les domaines qui relèvent de sa compétence constitutionnelle, c'est-à-dire les domaines mentionnés dans la Phase I du bill.

Si j'ai bien compris ce que vous avez dit ce matin, vous n'êtes pas d'accord avec le Ministre là-dessus.

**M. Lederman:** Ce qui est clair, si je puis dire, mademoiselle MacDonald, c'est le fait que je ne suis pas d'accord avec le Ministre ou le gouvernement sur ce qu'il peut faire unilatéralement du point de vue constitutionnel. Puisque leur Phase I et Phase II ont été déterminées en fonction de ce qu'ils peuvent faire seuls, selon eux, et je sais que je m'avance terriblement en parlant comme je le fais maintenant, ils choisissent de donner une interprétation très étendue, la plus étendue possible en fait, à l'article 91(1) de 1949. Je pense que c'est sur quoi ils se fondent. J'ai donné les raisons pour lesquelles j'estime que l'article en question devrait être interprété d'une façon stricte. Évidemment, nous ne serons jamais sûrs tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée là-dessus.

## [Text]

If this point becomes extremely critical to whether the process of considering constitutional change goes forward, then it might be advisable to have a reference on just what the scope of Section 91(1) of 1949 is, and whether indeed I am right to claim that certain constitutional usages crystallized or hardened into constitutional law.

**Miss MacDonald:** The goal, the objective of this whole exercise into which we are launched is to improve the workings of our federal system, and it seems to me if we get into constitutional challenges with one of the partners within the federal system arguing that they must be included in any area of constitutional change, we are doing far more damage to the system than improving it.

There is a matter which the Minister has referred to on a number of occasions and he has moved from one to the other within single replies, and that is with regard to the rule of unanimity and unilateral action. He keeps using them almost as substituting one for the other. I see a great difference between unilateral action on the part of the federal government and the rule of unanimity or almost unanimity.

In other words, unilateral action could be a federal government initiative without even seeking the consent of the provinces, or trying for it. It is that area of unilateral action that seems to have been the method in this most recent development of constitutional reform that is causing so much difficulty for the other partners, things have been done without their consent, even as you say in drawing up that paper on constitutional amendments. I would just like you to comment on this difference, as I see it, between unilateral action and the rule of unanimity.

• 1050

**Professor Lederman:** Perhaps I can say this. I think in the federal proposals, looked at as a whole, there are some valuable initiatives, and I developed that point at length before the Senate committee two weeks ago. So the substance of constitutional changes that are being proposed can be divorced from the method that would be necessary to make given constitutional changes and desirable amendments can be discussed with the provinces. In other words, agreement can be sought. And if you can get agreement with the provinces then the extraordinary amending procedure could successfully be used even though the Government of Canada were to say that we do not think we have to, but we have agreement so we will go that way just to satisfy everybody.

I believe I am right that the government has made it clear that they are not going to go ahead without a consultation and that they are going to seek agreement on the initiatives they are proposing, the whole range of them. I believe that, in effect they are saying, but if we do not get agreement then we have the power to go ahead unilaterally in certain areas, and I am disputing that.

**Miss MacDonald:** You used a phrase which I thought was particularly important. You said that if custom and usage can establish constitutional convention, then custom and usage can

## [Translation]

Si ce point devient très important dans la question de savoir si le processus de réforme constitutionnelle doit continuer, il serait peut-être souhaitable d'avoir une décision sur la portée exacte de l'article 91(1) de 1949 et sur la prétention que certains us et coutumes constitutionnels ont été consacrés dans les droits constitutionnels.

**Mlle MacDonald:** Le but de l'exercice dans lequel nous sommes engagés est sûrement d'améliorer le fonctionnement du régime fédéral. Il me semble donc qu'en s'engageant dans des joutes constitutionnelles avec l'un des partenaires du régime fédéral, pour savoir s'il doit être inclus dans l'un quelconque des aspects de la réforme constitutionnelle, nous causons plus de tort que de bien.

Il est une question à laquelle le Ministre a fait plusieurs fois allusion. Il en a souvent abordé les deux aspects à l'intérieur d'une seule réponse. Il s'agit de la règle de l'unanimité et de l'action unilatérale. Le Ministre semble remplacer l'une par l'autre à son gré. Il me semble à moi qu'il y a une grande différence entre l'action unilatérale de la part du gouvernement fédéral et la règle de l'unanimité ou de la presque unanimité.

En d'autres termes, le gouvernement fédéral pourrait choisir de procéder unilatéralement sans même essayer d'obtenir au préalable le consentement des provinces. C'est cet aspect de l'action unilatérale qui semble avoir été la méthode adoptée pour la dernière initiative en matière de réforme constitutionnelle et qui semble causer tant de difficulté aux autres partenaires. Il y a des choses qui ont été faites sans leur consentement. C'est vrai même pour la préparation de ce document sur les amendements constitutionnels. Vous l'avez vous-même fait remarquer. Je voudrais avoir votre avis sur la distinction à faire entre l'action unilatérale et la règle de l'unanimité.

**M. Lederman:** Je puis dire ceci: parmi les propositions fédérales, il y en a qui sont très valables. Je me suis attardé là-dessus au Comité du Sénat, il y a deux semaines. La substance des propositions de réforme constitutionnelle peut être considérée distinctement de la méthode à suivre pour arriver à cette réforme constitutionnelle, et les amendements souhaitables peuvent être discutés avec les provinces. En d'autres termes, on peut essayer d'obtenir leur accord. Si on parvient à l'obtenir, la procédure d'amendement extraordinaire peut être utilisée avec succès même si le gouvernement du Canada se sent obligé de dire qu'il n'était pas tenu de le faire mais qu'il a obtenu l'accord des provinces. Il peut ainsi prétendre satisfaire tout le monde.

Je ne pense pas me tromper en disant que le gouvernement a indiqué clairement qu'il n'entendait pas aller de l'avant sans avoir consulté les provinces et qu'il désirait obtenir leur accord sur l'ensemble de ces propositions. Le gouvernement dit que s'il ne peut avoir l'assentiment de tout le monde, il a le pouvoir, de toute façon, d'agir unilatéralement dans certains domaines. C'est ce que je mets en doute moi-même.

**Mlle MacDonald:** Vous avez dit quelque chose que je juge assez important, à savoir que les us et coutumes peuvent servir à élaborer les constitutions, mais qu'elles peuvent également



## [Texte]

change it. I think that is the concern a great many people have, that if the Federal government were to act unilaterally in this case with regard to those areas that touch on federal-provincial relationships, namely the Senate, the Supreme Court, the terms of the monarchy, if they were to act unilaterally in those circumstances that could in the future indeed be cited as custom and usage and perhaps become crystallized into convention. It would, therefore, give the one level of government an opportunity or an opening of using it to make other changes in constitutional practice that could have even more direct bearing on the provinces.

**Professor Lederman:** I must apologize, I did not fully grasp your point earlier but I think I have it now. Custom and usage to make rules must be well established. To change rules, the disposition, the expectation and the acceptance of change must be well established in the hearts and minds of the people, so to speak. And we are not talking about any passing variations of public opinion, we are talking about the deep-running currents of belief and understanding in the country about what people can expect of the process.

If the Government of Canada were to proceed unilaterally with Senate reform, for instance, or the substituting the House of the Federation for the Senate, I would say that the statute could be challenged before the courts and the constitutional issue raised in that way.

As a matter of final judicial review, if the Supreme Court of Canada said that the stricter and fuller amendment process should have been used, the statute is ineffective, then that would be it.

• 1055

**Miss MacDonald:** But . . .

**Professor Lederman:** So you would have to challenge it. If they proceeded in one of these areas without following the extraordinary amending procedure, then it could be challenged in the courts and probably would be.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is the end of your time, Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** All right, I will come back.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to get some clarification from Professor Lederman with respect to Section 91(1). As I read it, it says:

The amendment from time to time of the Constitution of Canada . . .

Then it goes on to list a whole bunch of exceptions with respect to rights and privileges. It also talks about those designated classes of jurisdiction given to the provinces under Section 92 and also talks about education, schools, and the English and the French languages.

So it is a very broad thing. And then it carves out a number of exceptions.

In your testimony today—and I had the opportunity to read your testimony before the Senate committee a couple of weeks

## [Traduction]

servir à les modifier. Ce qui inquiète bien des gens, c'est que le gouvernement fédéral puisse agir unilatéralement dans des domaines qui affectent les rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces, c'est-à-dire le Sénat, la Cour suprême, le statut de la monarchie, et le fait que ce précédent puissent devenir une coutume et soit consacrée dans la constitution. A ce moment-là, cet échelon de gouvernement a la possibilité d'utiliser la même formule pour modifier les pratiques constitutionnelles, des changements qui peuvent toucher directement les provinces.

**M. Lederman:** Je m'excuse, mais je ne vous avais pas très bien comprise tout à l'heure. Je saisis maintenant. L'usage, lorsqu'il s'agit d'établir des règles, doit être clairement établi. Pour que les règles soient changées, il faut que les gens s'y attendent et l'acceptent. Et je ne parle pas ici de simples fluctuations de l'opinion publique; je parle d'une croyance, d'une compréhension profonde chez les gens quant à ce que signifie tout le processus.

Si le gouvernement du Canada procède unilatéralement pour la réforme du Sénat, par exemple, et remplace le Sénat par une Chambre de la Fédération, je pense que la loi pourrait être contestée devant les tribunaux et que la question constitutionnelle pourrait être invoquée.

Si, dans sa décision finale, la Cour suprême du Canada estimait qu'un processus d'amendement plus stricte aurait dû être employé, la loi serait abrogée. C'en serait fait.

**Mlle MacDonald:** Mais . . .

**M. Lederman:** Il faudrait en contester la loi. Si le gouvernement allait de l'avant dans l'un de ces domaines sans suivre une procédure d'amendement extraordinaire, la loi pourrait être contestée devant les tribunaux et le serait probablement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Votre temps de parole est écoulé, mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Très bien, j'y reviendrai.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lee.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais que le professeur Lederman explique son raisonnement au sujet de l'article 91(1). Je cite:

La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada . . .

Suit une longue liste d'exemptions relatives aux droits et privilèges. Il est question en outre des champs de compétence accordés aux provinces en vertu de l'article 92 et il est fait mention de l'éducation, des écoles, de la langue anglaise et de la langue française.

L'article au départ a une portée très étendue. Ensuite, viennent les exemptions.

Au cours de votre témoignage aujourd'hui, j'ai eu l'occasion également de lire vos déclarations devant le Comité du Sénat il



*[Text]*

ago—you indicated that you felt that what was meant by the constitution of Canada should have the adjective, “a narrow construction” of what is the constitution of Canada.

If that is so, what is left? What really can the federal government amend through Section 91(1)? And really, in effect—and I note in your opening remarks today that the issue of rights and privileges has not been judicially determined—in your opinion, what is included? How far can you expand “rights and privileges”, keeping in mind it is an exception?

When I read that particular Section 91(1), it is a very broad statement; followed by a carving out of a number of exceptions.

**Professor Lederman:** Yes. Well, since Section 91(1) of 1949 was passed, the federal Parliament has made some use of it. They have, for instance, changed the rules whereby the proportional representation by population of the provinces is calculated in the House of Commons, and I believe also they have in the Senate added a senator for the Yukon and Northwest Territories.

I think those are properly and validly within Section 91(1) because they are not basic changes. They are changes that relate purely to the proper operation of the House of Commons and the Senate within the existing framework.

The Government of Canada is not, in the provisions I am referring to about calculating the population proportion for membership of the provinces, challenging the principle of representation by population itself. It is not challenging the basic principle that, subject to certain minimums, the provincial quotas of members in the House of Commons shall be by population. It is just redefining the machinery and changing the mode of calculation. And the same thing applies to adding a Senator.

But, of course, what is proposed about the House of the Federation is the abolition of the present Senate and its replacement by quite a different body, and that is basic and is fundamental. This is precisely the distinction I am making, sir.

**Mr. Lee:** You have indicated that the addition of the Senator to the Northwest Territories and the Yukon did not constitute a basic change, cannot the same argument be made with respect to the House of the Federation? In effect, are you simply not adding privileges or rights, following along with your argument?

**Professor Lederman:** But the whole mode of selection of Senators, from whatever part of the country they come, is being changed. The powers are being changed. In the proposals for the methods of selecting Senators or whatever one would call the members of the new House of the Federation—I will call them the new Senators for the moment . . .

**Mr. Lee:** Yes.

• 1100

**Professor Lederman:** The new senators are to be selected in some manner that is not clear by the legislatures and the governments of the provinces. I would say in reading Section

*[Translation]*

y a quelques semaines, vous avez dit que selon vous il fallait interpréter une façon stricte ce qui était entendu par la constitution du Canada.

Dans ce cas, que reste-t-il? Qu'est-ce que le gouvernement fédéral peut modifier en invoquant l'article 91(1)? Ce que je veux savoir, et en passant je relève dans votre déclaration d'ouverture que la question des droits et privilèges n'a pas fait l'objet d'une décision judiciaire, c'est ce que vous voyez comme inclu? Jusqu'où, selon vous, s'étendent ces «droits et privilèges», qui sont une exemption?

Quand je lis l'article 91(1), je constate qu'il a une portée très étendue; d'abord, puis qu'il établit un certain nombre d'exemptions.

**M. Lederman:** Depuis que l'article 91(1) de 1949 a été adopté, le Parlement fédéral l'a utilisé. Par exemple, il a modifié les règles portant sur la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes. Je pense qu'il ajoute également un sénateur pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Je pense que ces modifications respectent l'article 91(1) parce qu'elles ne sont pas des modifications fondamentales. Elles ont trait simplement au bon fonctionnement de la Chambre des communes et du Sénat dans le contexte existant.

Le gouvernement du Canada, lorsqu'il établit certaines dispositions touchant la représentation proportionnelle des provinces, n'attaque pas le principe lui-même de la représentation selon la population. Il n'attaque pas le principe fondamental selon lequel certains minimums devant quand même être respectés, le nombre de députés à la Chambre des communes doit dépendre de la population dans les diverses provinces. Il redéfinit simplement la façon de procéder, il change simplement le mode de calcul. Il procède de la même façon lorsqu'il ajoute un sénateur.

Mais ce qui est proposé maintenant avec la Chambre de la Fédération c'est l'abolition du Sénat actuel et son remplacement par quelque chose d'autre. Voilà un changement fondamental. C'est la distinction que je fais.

**M. Lee:** Vous prétendez que l'adjonction d'un sénateur pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon ne constitue pas un changement fondamental. Le même argument ne vaut-il pas dans le cas de la Chambre de la Fédération? N'ajoutez-vous pas aux droits et privilèges en faisant valoir cet argument?

**M. Lederman:** Mais ici c'est tout le mode de sélection des sénateurs, d'où qu'ils viennent au pays, qui est modifié. Leurs pouvoirs sont modifiés également. Dans les propositions visant le mode de sélection des sénateurs, je ne sais pas si c'est le nom qu'on donnera aux membres de la Chambre de la Fédération, je vais les appeler des sénateurs pour le moment . . .

**M. Lee:** Très bien.

**M. Lederman:** Les nouveaux sénateurs devront être choisis d'une manière qui n'est pas très claire par les assemblées législatives et les gouvernements des provinces. En lisant l'arti-

[Texte]

91.(1) of 1949 that if you propose to add to the powers and responsibilities of the provinces, you are dealing in the exceptions that are listed there. If you propose to change in any way the powers, privileges, responsibilities of the provinces, you are dealing in something that is quite clearly within the exceptions recited there.

**Mr. Lee:** I see. So your interpretation of the Constitution would exclude any alterations of the Senate or the monarchy as you proposed. That is not included.

**Professor Lederman:** That is quite right; yes. You will note that the argument made originally about the passing of 91(1) of 1949, and to which Premier Macdonald of Nova Scotia was responding in the quotation I read from his remarks, it that the power of the provinces is to amend the constitutions of the provinces except for the office of Lieutenant Governor. Now if you are going to get an exact parallel to that at the federal level, you are going to say the Constitution of Canada except the office of Governor General or except the head of state; whatever phrase. But when you say "except for the office of Governor General", you are preserving the whole monarchical structure of Queen Governor General, just as when you say "except for the office of Lieutenant Governor" you are preserving the Queen and the Lieutenant Governor. It has been well established in judicial authority since the nineteenth century that the Lieutenant Governor for all purposes of provincial government is just as much the viceroy of the Queen as is the Governor General for all purposes of the federal government.

**Mr. Lee:** In any event, in your opening remarks at page 6 you indicate that since the full meaning of Section 91(1), as you noted, has not been judicially interpreted and is still extremely obscure, as you have indicated, it probably ultimately may end up in the Supreme Court for a final determination.

**Professor Lederman:** Yes. That is, I think, a distinct possibility, and if the whole process of attempting to arrive at constitutional changes were stalled on this point, then I think there would be a necessity to go and get a ruling.

**Mr. Lee:** In your answering of Mr. Lawrence's question, you indicated that probably a single dissent from one of the Atlantic provinces or one of the Western provinces could in effect be overridden. You quite deliberately, I think, left out the provinces of Ontario and Quebec. How would one proceed on this basis if, for example, the Province of British Columbia vetoed a certain constitutional package?

**Professor Lederman:** I should make it clear what I was saying there, sir, though it is a very, very difficult point and I did deal with it more fully in my March lecture. What I was saying was that a single dissent, if it were the dissent of one of the Atlantic provinces or if it were the dissent of Manitoba or Saskatchewan, might be overlooked if the other nine provinces were in concurrence, but I do not think you could overlook a dissent from British Columbia, a dissent from Alberta, a dissent from Ontario, a dissent from Quebec. As single dis-

[Traduction]

91(1) de 1949, je suis porté à dire que si vous vous proposez d'ajouter aux pouvoirs et aux responsabilités des provinces, vous vous heurtez aux exceptions qui s'y trouvent énumérées. Si vous vous proposez de modifier de quelque façon que ce soit les pouvoirs, privilèges et responsabilités des provinces, vous touchez très clairement aux exceptions qui y sont énumérées.

**M. Lee:** Je vois. Donc, l'interprétation de la Constitution que vous proposez exclut toute modification au Sénat et à la monarchie. Vous n'y touchez pas.

**M. Lederman:** C'est exact, oui. Il est à noter que l'argument formulé à l'origine, lors de l'adoption de l'article 91(1) en 1949, et dont parlait le premier ministre Macdonald de la Nouvelle-Écosse dans la citation que je vous ai faite, veut que les provinces aient le pouvoir de modifier les constitutions provinciales, sauf en ce qui touche le rôle du lieutenant-gouverneur. Or, si vous voulez tirer un parallèle exact au niveau fédéral, il faut dire la Constitution du Canada, sauf le rôle du gouverneur général, ou sauf le chef d'État; la phrase n'a pas d'importance. Mais lorsque vous dites: «sauf le rôle du gouverneur général», vous préservez toute la structure monarchique, reine, gouverneur général, tout comme lorsque vous dites: «sauf le rôle du lieutenant-gouverneur» vous préservez le rôle de la reine et du lieutenant-gouverneur. Il est bien ancré dans la jurisprudence depuis le dix-neuvième siècle que le lieutenant-gouverneur pour tout ce qui regarde le gouvernement provincial est tout autant le vice-roi que le gouverneur général l'est auprès du gouvernement fédéral.

**M. Lee:** De toute manière, dans votre déclaration, à la page 6, vous faites remarquer que, puisque la signification complète de l'article 91(1) n'a pas été interprétée devant les tribunaux et demeure toujours extrêmement obscure, la question finira probablement devant la Cour suprême pour décision.

**M. Lederman:** Oui. C'est à mon avis une possibilité très nette et si toute cette tentative pour en arriver à des modifications constitutionnelles se trouvait bloquée maintenant, alors j'estime qu'il serait nécessaire d'en appeler à la Cour suprême pour obtenir une décision.

**M. Lee:** Dans votre réponse à la question de M. Lawrence, vous avez déclaré que l'on pourrait tout probablement passer outre s'il n'y avait qu'une dissidence, par exemple d'une des provinces de l'Atlantique ou de l'une des provinces des Prairies. C'est tout à fait délibérément, je crois, que vous avez omis de parler de l'Ontario et du Québec. S'il en était ainsi, comment procéder si, par exemple, la Colombie-Britannique appoait son veto devant une certaine structure constitutionnelle?

**M. Lederman:** Je devrais préciser ce que je voulais dire, monsieur, bien qu'il s'agisse d'un point extrêmement épineux dont j'ai parlé de façon beaucoup plus détaillée dans un cours au mois de mars. Ce que je voulais dire, c'est qu'une seule province dissidente, s'il s'agissait de l'une des provinces de l'Atlantique ou encore du Manitoba ou de la Saskatchewan, pourrait être ignorée si les neuf autres provinces étaient unanimes; mais je ne crois pas que l'on pourrait fermer les yeux sur la dissidence de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de



[Text]

sents they could not be overlooked, and under the extraordinary amending procedure, I . . .

• 1105

**Mr. Lee:** Are you suggesting just on the basis of the common will of the people, maybe I will tag that on, or just by the size of the population that you could mix up the veto, say, from British Columbia, from Alberta, or Ontario and Quebec?

It seems to me that is the very problem, Mr. Lawrence suggested, that we are facing right now. That is why the government is adopting a very broad interpretation in respect of Section 91(1), because you, in effect, really have discussed it before about certain other amendments, about custom and usage, but the problem that we are now facing is that you have a government which says that they do not want anything to do with any sort of constitutional reform package. You are talking about one of those provinces, now, that you agree that if they vetoed it, they would have to be listened to.

**Professor Lederman:** Yes, that is the position that I have taken. In these matters that are especially entrenched and require the extraordinary amending procedure, if the Province of Quebec does not agree, you cannot go ahead under the existing procedures.

**Mr. Lee:** You say that even in respect of the real political fact that we have a government which is advocating independence.

**Professor Lederman:** Yes, I say it in spite of that.

**Mr. Lee:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lee. The next is Mr. Brewin and following him we have Howie, Breau, Beatty, Goodale, Grosart, van Roggen, Bussières, Gauthier, MacGuigan, Caccia and Neiman. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, may I make the observation that I find this discussion a fascinating one, but I think there is also very serious practical implication.

If I understand Professor Lederman, what he is telling us is that there is quite a lot in Part I of the bill that we are supposed to be looking into, Bill C-60, which could not in his views, be changed under Section 91(1) by the federal parliaments acting alone. If that is so, it knocks pretty big hole in the whole bill that we are discussing. I would like to say that as far as I am concerned, I am persuaded by and agree with Professor Lederman so far as the limitation that is implicit, if not explicit, in Section 91 is concerned.

Where I have difficulty following him is his assertion that the Fulton-Favreau Formula by some process of usage or something of the sort has become law. It was in my day in parliament, in 1960, that the Fulton-Favreau Formula was introduced into parliament with a view to being approved by parliament, and then withdrawn. One of the reasons that it was withdrawn, and my recollection is very clear, was that some of us including myself rather vigorously opposed it as being too restrictive, too much of a straight jacket. I now

[Translation]

l'Ontario ou du Québec. Même si l'une de ces provinces était la seule dissidente, on ne pourrait pas l'ignorer et, en vertu de la procédure extraordinaire d'amendement, je . . .

**M. Lee:** Vous voulez dire que de par la volonté du peuple, ou suivant l'importance de la population, on pourrait embrouiller le veto de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario ou du Québec, par exemple?

Comme l'a dit M. Lawrence, c'est là le problème auquel nous faisons face actuellement. Voilà pourquoi le gouvernement donne à l'article 91(1) une interprétation très large. Quant à vous, vous avez déjà parlé de ce problème en faisant intervenir d'autres amendements, l'usage. Mais le problème auquel nous faisons face actuellement est le suivant: il y a un gouvernement qui dit qu'il ne veut pas de réforme constitutionnelle, quelle qu'elle soit. Et si s'agit d'une province dont, vous admettez, il faudra respecter le veto si elle l'impose.

**M. Lederman:** Oui, c'est la position que j'ai adoptée. Pour ce qui est des questions qui sont entérinées spécifiquement et qui exigent l'application de la procédure extraordinaire d'amendement, on ne pourra rien faire suivant les procédures actuelles si la province de Québec ne donne pas son consentement.

**M. Lee:** Et cela est vrai malgré le fait qu'il s'agit d'un gouvernement qui préconise l'indépendance, malgré cette réalité politique-là.

**M. Lederman:** Oui, malgré cela.

**M. Lee:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Lee. M. Brewin a maintenant la parole; ensuite ce sera au tour de MM. Howie, Breau, Beatty, Goodale, Grosart, van Roggen, Bussières, Gauthier, MacGuigan, Caccia et Neiman. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, permettez-moi de dire que je trouve que la discussion est fascinante mais, en même temps, il ne faut pas perdre de vue des incidences pratiques très graves.

Si j'ai bien compris les propos du professeur Lederman, la Partie I du projet de loi, le Bill C-60, contient beaucoup d'éléments qui, selon lui, ne pourraient pas être modifiés en vertu de l'article 91(1) par le Parlement fédéral seul. Si c'est le cas, le projet de loi que nous étudions actuellement s'en trouve amputé d'autant. En ce qui me concerne, les arguments du professeur Lederman m'ont convaincu et j'abonde dans le même sens que lui au sujet des limites implicites, sinon explicites, qu'impose l'article 91.

Mais là où je ne le suis plus très bien c'est quand il affirme que la formule Fulton-Favreau est en vigueur à cause de l'usage ou quelque chose du même genre. En 1960, j'étais au Parlement et le Parlement a été saisi de la formule Fulton-Favreau qu'il devait approuver mais qui a été ensuite retirée. Si ma mémoire est bonne, elle a été retirée pour la bonne raison que certains d'entre nous, dont j'étais, la trouvaient trop restrictive, trop contraignante. Le professeur Lederman nous dit maintenant qu'il ne veut rien de trop contraignant, qu'on



## [Texte]

follow Professor Lederman's saying that he does not intend the straight-jacket to be all that though, that there is some substantial variation that could be made in it, so that the objection of a single province, perhaps a small province more obviously than others, would not be a fatal objection to the validity of an amendment, but my recollection of the Fulton-Favreau Formula was that it required the consent of all of the provinces. There were not any substantial objections involved in it and it was not accepted by the Parliament of Canada, whatever the reason. It may have appeared in government white papers, many many things appear in government white papers, which hardly have the force of law as such.

• 1110

Now in looking at Clause 60, would I be right in assuming that perhaps a subject like freedom of religion might be a subject that was purely federal inasmuch as the Supreme Court of Canada, I think, in the Jehovah's Witnesses cases, and others, said that Parliament had nothing to do with interfering with freedom of religion and that this was a federal matter? In the same way, the freedom of the press, which is included in this Charter of Human Rights, I think, is purely federal. At least that is how I read the judgments of Chief Justice Duff in the Alberta press case, Alberta reference.

So there may be some aspects of this Charter which could indeed be carried through unilaterally. But I want to understand this clearly, Professor Lederman. There are other matters such as the composition of the Senate, which as a matter of common sense affects the provinces much in a way as the federal Parliament's composition. I am not talking about the membership or method of appointment, but the function of the Supreme Court of Canada affects all the provinces. You do not ask federal approval or approval of individuals in provinces to take a case to the court of last resort which, in Canada, is the Supreme Court of Canada. And when you get into subjects like speech, language and education, you are clearly getting, it seems to me, into a field that is outside Clause 91 altogether.

Therefore, are we not faced with a proposition that the government has put before us a bill, some of which they may have the right to deal with unilaterally, but a considerable part of which they purport to deal with unilaterally? At least Mr. Lalonde told us so. I agree he is going to seek consent, if it can be obtained, but he has made a clear intimation that a lot of this can be put into effect in Part I simply by unilateral action.

I understand that Professor Lederman challenges that. And in so far as I have indicated that I do not agree with the extent of his challenge, I do agree with the proposition that if Clause 91.1 is not applicable, then some reference to Westminster, under whatever formula as to consent of other provinces, is essential.

At any rate, the Parliament of Canada alone cannot act. If that is so, it makes such a serious invasion of the whole scheme and purpose of this bill that I think we have to take due note of it and perhaps make recommendations that would not just

## [Traduction]

pourrait modifier passablement la formule, si bien que l'objection d'une province, une petite province peut-être, n'entraînerait pas l'échec de l'amendement. Mais, si je me souviens bien, la formule Fulton-Favreau exigeait le consentement de toutes les provinces. Elle ne soulevait pas d'objections d'importance, mais elle n'a pas été approuvée par le Parlement du Canada, quelle qu'en soit la raison. Elle a donc pu figurer dans des livres blancs du gouvernement, tant de choses y figurent, cela ne veut pas dire qu'elle est en vigueur actuellement.

Ai-je raison de croire, en lisant l'article 60, que la liberté de religion peut être du ressort purement fédéral, puisque la Cour suprême du Canada, dans le cas des Témoins de Jéhovah et dans d'autres cas, a jugé que la liberté de religion n'était aucunement limitée par le Parlement et que c'était une question qui relevait du gouvernement fédéral? Dans le même ordre d'idée, la liberté de la presse, dont il est question dans les dispositions de la charte des droits de la personne, serait strictement du ressort du fédéral. C'est l'interprétation que je donne au jugement du juge en chef Duff dans une cause qu'il a jugée en Alberta.

Ainsi donc, certains éléments de la charte pourraient être mis en application unilatéralement. Mais je ne veux pas faire d'erreur ici, professeur Lederman. Il est d'autres éléments, la composition du Sénat notamment, qui, tout naturellement, touchent les provinces de la même manière que la composition du Parlement lui-même. Je ne fais pas allusion ici aux membres ni aux nominations, mais bien aux fonctions de la Cour suprême du Canada qui touchent toutes les provinces. Il n'est pas besoin d'obtenir l'approbation du gouvernement fédéral ou des provinces pour saisir le tribunal de dernière instance qu'est la Cour suprême du Canada d'une cause donnée. Des questions comme la parole, la langue et l'éducation, sont à mon avis, étrangères à l'article 91.

Par conséquent, le gouvernement ne nous a-t-il pas présenté un projet de loi qui contient des éléments pour lesquels il pourrait avoir le droit d'agir unilatéralement mais beaucoup d'autres éléments pour lesquels il prétend pouvoir agir unilatéralement? C'est ce que M. Lalonde nous a dit en tout cas. Je conviens qu'il demandera l'approbation des provinces, si c'est possible, mais il a clairement laissé entendre que dans beaucoup de cas les dispositions de la première partie feraient l'objet d'une action unilatérale.

Si je ne m'abuse, le professeur Lederman conteste cela. Bien que je n'aie pas aussi loin que lui, je conviens que si l'article 91(1) ne peut pas être appliqué, il faudra s'en remettre à tout prix à Westminster, quelle que soit la formule choisie pour obtenir le consentement des autres provinces.

De toute façon, le Parlement du Canada ne peut pas agir seul. Ce principe va tellement à l'encontre de l'esprit de ce projet de loi que nous devons être sur nos gardes et faire des recommandations qui ne se contentent pas d'amender le bill

[Text]

change the bill a little bit but fundamentally change its scope. Or else agree, which perhaps is more or less the same thing, that it would be wise and in some cases necessary to get provincial consent to these changes.

**Professor Lederman:** Mr. Brewin, first concerning the Favreau white paper, my reasoning there is based on the white paper, not on the Fulton-Favreau formula, of course. I am basing myself on the white paper as evidence of what custom and usage have become. And in particular I was doing that because the provinces were consulted and had agreed that the paper was historically accurate.

• 1115

**Mr. Brewin:** Very briefly, is it not a fact that for a great many years the federal government acted without unanimous consent of the provinces even in matters directly affecting provincial jurisdiction, and then when they did seek provincial consent, they did so as a matter of political wisdom and common sense rather than as a matter of law? I find it difficult to see how a proposition that was put forward and then taken away again establishes a clear convention or usage, that you can say it is now crystallized into absolute law.

**Professor Lederman:** Well, I do make that claim, sir. This is why I dispute the statement in the White Paper of 1978, which the government has just issued, that they have no constitutional obligation to consult the provinces, though, as a matter of practice, they have done so in distribution-of-powers matters.

There have been very few amendments to the British North America Act, but I think they have consulted the provinces and they have secured provincial consent in every case where clearly the division of powers was involved, and even in the one case where it was the tenure of provincial court judges, and the appointment and tenure of provincial court judges was not within the power of the provinces, nor does it affect the division of powers. Those are the courts that interpret provincial laws as well as federal laws so, apparently the judgment in Ottawa at that time was—and I think correctly so—that the rights and privileges of the legislatures and the governments of the provinces were involved in the tenure of judges of the courts interpreting provincial legislation. So there can be some twilight-zone cases. Premier MacDonald was saying about the 1949 amendment that you have gone too far. They were out of the twilight zone; they had gone too far, in his view, with that amendment. So I admit that there are twilight zones.

Now on the matter of especially entrenched human rights and freedoms, sir, we both know, I think that it is still something of an issue in Canadian constitutional law whether freedom of speech in all its aspects, and religious freedom in all its aspects, are exclusively a matter within federal jurisdiction. Actually, my own view is that the current situation is that jurisdiction is divided in these matters and that we do need

[Translation]

mais qui en modifiant fondamentalement la portée. Par ailleurs, nous pouvons convenir, ce qui revient à peu près au même, qu'il est opportun et dans certains cas essentiel d'obtenir le consentement des provinces sur les amendements que nous proposons.

**M. Lederman:** Monsieur Brewin, ce que j'ai dit visait le Livre blanc de M. Favreau, et non pas sur la formule Fulton-Favreau elle-même. Je me fonde sur le Livre blanc pour illustrer ce qu'est l'usage. Cela m'est confirmé du fait que les provinces ont été consultées et qu'elles ont convenu que le Livre blanc était historiquement exact.

**M. Brewin:** Dites-moi brièvement s'il n'est pas vrai que pendant plusieurs années le gouvernement fédéral ne s'est pas soucié d'obtenir le consentement unanime des provinces, même pour des questions qui avaient des incidences directes sur la compétence des provinces. Quand le gouvernement fédéral demandait le consentement des provinces, il le faisait parce que cela l'arrangeait du point de vue politique et que c'était tout naturel, bien plus que parce que la loi l'exigeait. J'ai du mal à concevoir qu'une proposition qui a été présentée et puis ensuite retirée puisse devenir l'usage, qu'elle puisse être transformée en loi.

**M. Lederman:** Monsieur, c'est mon opinion. Voilà pourquoi je conteste la position du gouvernement qui, dans le Livre blanc de 1978, dit que la Constitution ne l'oblige pas à consulter les provinces, même si dans la pratique il l'a fait pour des questions touchant au partage des pouvoirs.

Très peu de modifications ont été apportées à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais je pense que le gouvernement fédéral a consulté les provinces et obtenu leur consentement chaque fois qu'il s'agissait d'une question portant sur le partage des pouvoirs. Il l'a même fait au sujet du mandat des juges des cours provinciales, même si la nomination et le mandat de ces juges n'étaient pas du ressort des provinces et n'avaient rien à voir avec le partage des pouvoirs. Ces tribunaux interprètent les lois provinciales de même que les lois fédérales, si bien que le gouvernement fédéral à ce moment-là a jugé, à bon droit à mon avis, que les droits et les privilèges des assemblées législatives provinciales et des gouvernements des provinces étaient en cause lorsqu'il s'agissait de déterminer le mandat des juges des tribunaux qui interprètent des lois provinciales. Vous voyez donc qu'il y a des cas qui ne sont ni noirs ni blancs. Le premier ministre Macdonald a dit au sujet de l'amendement de 1949 que le gouvernement fédéral était allé trop loin. On avait débordé la ligne grise, si vous voulez, et on était allé trop loin à son avis en adoptant cet amendement. Je reconnais donc qu'il peut exister des zones grises.

Pour ce qui est maintenant des droits et libertés de la personne énoncés spécifiquement, vous savez comme moi qu'il existe encore un litige en droit constitutionnel canadien, à savoir que la liberté d'expression sur toutes les facettes et la liberté de religion sur toutes ses facettes sont exclusivement du ressort du gouvernement fédéral. En fait, à mon avis, la situation actuelle veut que les compétences soient partagées ici



## [Texte]

especially entrenched charter. In my statement to the Senate I agreed with the initiative of the government in this regard. This is one aspect in which the government has been consistent for a long time, in wanting a charter of human rights and freedoms especially entrenched, and I would like to see it, too. But we will not achieve it unless we follow the proper methods for achieving it.

The virtue of requiring unanimous provincial concurrence, or almost unanimous provincial concurrence, is that it means there must be a very widely distributed consent in the country. That is the great virtue of it. I hope it is not too rigid a requirement, but it is the requirement that we are stuck with at the moment.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is your time, Mr. Brewin. We will have to move on to the next questioner. Mr. Howie.

• 1120

**Mr. Howie:** Professor Lederman, I want to thank you very much for taking the time to come here this morning. You made a very powerful case and you touched on many other complex matters that relate to the subject in your testimony before the Senate. I hope that we will have an opportunity to develop those subjects with you, too.

To go back briefly to some comments made by Mr. Lawrence and by Mr. Lee, do I correctly infer from your remarks that an amending process can be legally developed to effect fundamental constitutional change without unanimous provincial consent through substantial compliance evidenced by the consent of provinces representing a vast majority of Canadians? Is that the essentially what you told us today?

**Professor Lederman:** No, I did not say that, sir, I was basing myself strictly on consent from the existing legislatures and governments of the existing provinces. The constitutional amending procedure which has been established, which I claim has been established by custom and usage, is a procedure which requires the consent of provincial governments, and of course, in every case, the consent of the Parliament of Canada, because you must pass this joint address in both Houses.

**Mr. Howie:** That is precisely the point I want to develop with you, that it is the consent of governments, and this leads to my next question. In developing evidence of substantial compliance, how do you feel about a plebiscite's replacing provincial consent in a province?

**Professor Lederman:** I think the constitutional status of a referendum or a plebiscite is in our country at the present time, what you might call that of a official public opinion poll, and the results are not self-operating in any legal or constitutional way. So, governments can consult their citizens within a province or within the country by authorizing referenda or plebiscites, but when the referendum is over and the plebiscite

## [Traduction]

et qu'il nous faille entériner la charte spécifiquement. Dans la déclaration que j'ai faite devant les sénateurs, j'ai précisé que cela devait se faire à l'initiative du gouvernement. La position du gouvernement demeure la même depuis longtemps car, notamment, il veut que la Charte des droits et des libertés de la personne soit entérinée spécifiquement. C'est également ce que je souhaite. Cela ne pourra pas être fait à moins que nous ayons recours aux méthodes appropriées.

L'intérêt que présente le consensus unanime des provinces ou quasi-unanime, provient du fait qu'il faut que ce consensus soit généralisé à travers le pays. Voilà l'intérêt que cela présente. J'espère que cette exigence n'est pas trop rigide car c'est une exigence que nous devons respecter pour l'instant.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin, votre temps est écoulé. Je dois donner la parole à M. Howie maintenant.

**M. Howie:** Professeur Lederman, je tiens à vous remercier de vous être dérangé pour venir ici ce matin. Vous avez exposé vos arguments avec brio et vous avez abordé d'autres questions très complexes dont vous aviez déjà parlé dans votre témoignage devant le comité du Sénat. J'espère que nous aurons l'occasion de vous parler de ces questions-là.

Je reviens aux observations de M. Lawrence et de M. Lee. Ai-je raison de conclure d'après vos remarques, qu'un processus d'amendement peut être élaboré du point de vue juridique, si bien qu'on pourrait modifier fondamentalement la Constitution sans obtenir au préalable le consentement unanime des provinces, en se contentant tout simplement d'un acquiescement assez général qui refléterait le consentement des provinces regroupant la vaste majorité des Canadiens? Est-ce là l'essence de votre message aujourd'hui?

**M. Lederman:** Non, nous n'y êtes pas, monsieur. Je parlais uniquement du consentement des assemblées législatives actuelles et des gouvernements provinciaux actuels. La procédure d'amendement déjà établie, établie en vertu de l'usage selon moi, est une procédure qui exige le consentement des gouvernements provinciaux et bien sûr, le consentement du Parlement du Canada, car l'adresse conjointe doit être adoptée par les deux Chambres.

**M. Howie:** C'est exactement la question dont je voudrais discuter avec vous: le consentement des gouvernements. Cel m'amène à vous poser une autre question. Pour prouver qu'il y a un acquiescement assez général, croyez-vous que nous devrions avoir recours à un prébiscite qui rendrait superflu le consentement d'une province?

**M. Lederman:** Du point de vue constitutionnel, un référendum ou un plébiscite tenu au pays actuellement équivaldrait à un sondage d'opinion publique officiel, et l'issue de ce dernier ne serait pas applicable d'office légalement. Ainsi, les gouvernements peuvent consulter les citoyens d'une province ou du pays, par le biais de référendums ou de plébiscites, mais une fois cela fait, on ne peut pas échapper à la procédure établie



## [Text]

is over you still have to follow the established procedures to effect basic constitutional change.

I realize your question goes a little deeper than that. I have conceded, as I think juristically and theoretically I have to concede, that if custom and usage can make law in the first place, there must be a point at which custom and usage for change in the pre-existing law can become so well established that it affects some amendment. You are, I think, perhaps asking me would I accept the results of referenda or plebiscites as establishing what the basic expectations of the people are of the process and of giving some evidence of change, with the qualification of course that a great deal would depend on the plebiscite and the questions that were put or the referendum and the questions that were put, what kinds of questions. I think one might get some aid, some evidence as to what the basic expectations of the people have been and are and have become and whether there actually has been a shift. You might get some evidence of it that way. I was using the Favreau White Paper as evidence, and I think Lord Sankey in the British Coal Corporation case in 1935, when he spoke of the development of dominion status and of Canadian independence and said that criminal appeals going to the Judicial Committee of the Privy Council could now be stopped. He referred to the report of the imperial conference of 1926 and the printed findings, the report of that conference, which is certainly not a statute—it expressed the opinion of the prime ministers of the British Commonwealth of that time—and he took this as evidence that the basic law of the Commonwealth had changed, that in 1926 the Privy Council said, you cannot stop criminal appeals to London, whereas, in 1935 they said you could. That is an example of this kind of change and of the type of evidence that is used to demonstrate it. So, certainly votes in referenda or plebiscites might provide you with some of that evidence; the results of general elections, of course, also provide you with evidence if some constitutional point has been a big issue in the election.

• 1125

**Mr. Howie:** I do not want to belabour the point. I realize the difficulty in defining the parameters of a developing doctrine of substantial compliance and I do not wish to be unfair. I am concerned with the concept of government in a province dissenting with a proposal and the people giving evidence of acceptable and substantial compliance to a plebiscite and I can perhaps refer to Mr. Lang's proposition in this regard. Mr. Lang says:

Parliament might thereafter amend the Canadian Constitution, either with the consent of all ten provinces, or as an alternative, with the approval in a plebiscite of a majority voting in each of the regions in the country.

I guess perhaps my question went a little further to where I envisaged a provincial government, and it is government that you allege must give consent, being at odds with a plebiscite by the people in that province.

I hope my question is not too confusing but—I am sure you are used to questions from me being confusing.

## [Translation]

pour l'application de toute modification constitutionnelle fondamentale.

Je me rends bien compte que votre question va encore plus loin. D'un point de vue juridique ou théorique, je dois bien reconnaître que si l'usage peut devenir loi d'une part, il est indéniable que l'usage qui mène à des modifications d'une loi en vigueur peut devenir si ancré que ces modifications doivent être effectuées. Peut-être me demandez-vous si j'accepterais l'issue d'un référendum ou d'un plébiscite comme suffisante pour traduire les aspirations du peuple au sujet du processus et comme preuve qu'il désire des changements, compte tenu des conditions dans lesquelles le plébiscite serait tenu et des questions posées à l'occasion du référendum ou du plébiscite. Je pense qu'un référendum ou un plébiscite pourrait servir de guide en donnant une idée de ce qu'ont été, sont et sont devenues les aspirations du peuple. On pourrait ainsi déterminer si de fait il y a eu évolution. Voilà ce qu'un référendum ou un plébiscite ferait. J'ai donné comme exemple le Livre blanc de M. Favreau. J'ai cité Lord Sankey dans la cause de la Société *British Coal* en 1935, concernant le statut de dominion et l'indépendance du Canada. Lord Sankey a dit que les appels devant le comité judiciaire du Conseil privé dans les causes criminelles pouvaient cesser. Il renvoyait au rapport de la Conférence impériale de 1926, aux conclusions de la Conférence, il ne s'agissait certainement pas d'une loi mais plutôt de l'opinion des premiers ministres du Commonwealth britannique de l'époque réunis en conférence. Il essayait de démontrer que la Loi fondamentale du Commonwealth était modifiée. En 1926, le Conseil privé avait déclaré qu'on ne pouvait pas empêcher quelqu'un d'interjeter appel à Londres pour une cause criminelle alors qu'en 1935 il estimait que c'était possible. Voilà donc un exemple du genre de modification qui peut s'opérer et des preuves que l'on peut présenter à l'appui. Mais l'issue de référendums et de plébiscites peut constituer une certaine preuve. Le résultat d'élections générales permet également de prouver quelque chose si la question constitutionnelle a été amplement débattue au cours de la campagne électorale.

**M. Howie:** Je ne veux pas ici m'appesantir. Je comprends qu'il est difficile de définir ce qui constitue un acquiescement assez général et je ne veux pas me montrer injuste. Je m'inquiète au sujet de la possibilité que le gouvernement d'une province n'approuve pas une proposition et que la population de la province accepte d'une façon suffisante par voie de plébiscite. Je reviens sur la proposition de M. Lang à cet égard. M. Lang dit:

Le Parlement pourrait ensuite amender la Constitution canadienne en obtenant le consentement des dix provinces ou encore en obtenant, par voie de plébiscite, le consentement de la majorité des votants dans chacune des régions du pays.

Ma question va plus loin. J'envisage la possibilité qu'un gouvernement provincial, un gouvernement qui selon vous doit donner son consentement, soit d'une opinion contraire à l'opinion de la population de la province vérifiée par plébiscite.

J'espère que ma question n'est pas trop ambiguë, mais je suis sûr que vous avez l'habitude de mes questions ambiguës.

[*Texte*]

**Professor Lederman:** Well, we are in an extremely difficult area, sir, and it must be obvious to you that I am struggling too.

Mr. Lang and I are talking about two different things.

**Mr. Howie:** Right.

**Professor Lederman:** He is talking about a proposed new amending process whereas, in effect, I am saying that you cannot have that new amending process or any other new amending process unless you use the old process one last time to get the new process. So, you have to keep asking, what is the old process, and that is where I talk about evidence of what has been established by constitutional usage in convention and I raise the question of whether there has not been something of a shift, whether most Canadians would not say: not even the Prince Edward Islanders would expect that they alone could stop constitutional change. So, Mr. Lang and I are talking about two different things, though they are related in the way I have indicated; we cannot have a new amending process unless we use the old process one last time to get the new process.

**Mr. Howie:** So the concept of substantial compliance is still in the process of evolution and your feeling is that we must take another step . . . ?

**Professor Lederman:** Well, I raised this as a possibility. I offered you the judgment that, if you polled the people of Canada at this time on whether a single dissent from one of the small provinces should alone stop constitutional change, I believe you would get the response that, no, it should not, but I cannot prove that.

**Mr. Howie:** I realize that.

**Professor Lederman:** There is provision for referring a point of this kind to the Supreme Court of Canada and that would be about as authoritative an answer as one could get, and I do not know what answer the justices would give because we are admitting it is an extremely difficult issue.

**Mr. Howie:** Sir, I want to refer to . . .

• 1130

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is really the end of your time, Mr. Howie, and we have a lot of people waiting. If you want to make a final comment, I think we could indulge that.

**Mr. Howie:** I am afraid my final comment would take the form of a very long question.

Thank you, Professor Lederman. I hope we have a change to pursue it further. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Howie, for your co-operation.

I should raise with members at this time a question. Mr. Breaux is next, and I think by our normal adjournment hour of 12 p.m. we can deal with Mr. Breaux, Mr. Beatty and Mr. Goodale. We have after that another six questioners. I am

[*Traduction*]

**M. Lederman:** Vous vous aventurez en terrain très difficile, monsieur, et vous devez comprendre que moi aussi j'ai du mal à m'en tirer.

M. Lang et moi parlons de deux choses différentes.

**M. Howie:** C'est juste.

**M. Lederman:** Il parle d'un éventuel processus d'amendement tandis que moi je dis qu'on ne peut pas avoir recours à un nouveau processus d'amendement ou à quelque processus d'amendement que ce soit à moins d'avoir recours à l'ancien processus une dernière fois pour mettre le nouveau processus en vigueur. On se demande donc quel est cet ancien processus et c'est là que je parle de la preuve de ce qui a été établi par l'usage en matière de constitution. Peut-être y a-t-il eu une évolution, peut-être que la plupart des Canadiens se disent que même les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard ne prétendraient jamais pouvoir, seuls, stopper une réforme constitutionnelle. Ainsi donc, M. Lang et moi parlons de deux choses différentes, même si on peut les rapprocher comme je viens de le faire. Nous ne pouvons pas avoir de nouveaux processus d'amendement à moins que l'ancien processus ne soit utilisé une dernière fois pour mettre en vigueur ce nouveau processus.

**M. Howie:** Ce concept d'acquiescement assez général évolue toujours et vous pensez que nous devons passer à l'étape suivante . . .

**M. Lederman:** Eh bien, j'ai dit que c'était une possibilité. Je vous ai dit que si on consultait la population du Canada dès maintenant, en lui demandant si l'opposition d'une seule province, parmi les petites, devrait compromettre la réforme constitutionnelle, on obtiendrait la réponse suivante: non, il ne devrait pas en être ainsi. Je ne peux pas vous prouver cela.

**M. Howie:** Je comprends.

**M. Lederman:** La Cour suprême du Canada pourrait être saisie de la question. Sa décision ferait autorité. Je ne sais pas quelle serait la réponse des juges de la Cour suprême cependant, car la question est extrêmement ardue.

**M. Howie:** Monsieur, je fais allusion à . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le temps qui vous était alloué est vraiment écoulé, monsieur Howie, et il y a encore beaucoup de personnes qui attendent leur tour. Je pense pouvoir vous permettre cependant une dernière observation, si vous voulez.

**M. Howie:** Je crains que ma dernière observation ne devienne plutôt une très longue question.

Je vous remercie, professeur Lederman. J'espère que nous aurons l'occasion de poursuivre cette discussion. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Howie, pour votre collaboration.

J'aurais une question à régler tout d'abord avec les membres du comité. C'est maintenant au tour de M. Breaux de prendre la parole et je pense que d'ici midi, heure à laquelle nous devons lever la séance, M. Breaux, M. Beatty et M. Goodale



[Text]

wondering whether you want to sit a little beyond 12, whether you would like to come back at 1.15 or 1.20, something like that, to give the others a chance to question, or whether you will feel at 12 that we should end the session.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, this raises some difficulty as some plans have been made for the use of the time from 12.30 to 2. These are plans at a fairly high level for certain of us. Perhaps Miss MacDonald might speak to that, but it requires some very definite rearrangement of plans already made if we were to do that. Would it not be possible for us to start again with Professor Lederman at 2 o'clock?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that might be possible as well. You mentioned 12.30, Senator Grosart. We actually are supposed to adjourn at 12, but are you prepared to stay until 12.30?

**Senator Grosart:** I would be prepared to stay but it would be inconvenient, and I would suggest that we will not get through the additional six questioners by 12.30.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, on a point of order. I would like to remind you and the Committee that we are empowered to sit without a quorum to hear witnesses and to question them, so even if some of us have to leave by 12 or even 12.30 the professor can stay. There is nothing wrong as long as the Chairman can stay.

**Miss MacDonald:** We could sit at midnight.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am certainly prepared to say.

**Mr. Breau:** In order to accommodate those who want to question the professor.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We could invite Professor Lederman back this afternoon at the regular time of 2 o'clock. The only problem is that we have two other sets of witnesses so I think we would have to finish with him in an hour at the most.

**Senator van Roggen:** Could we not go until 12.20 or 12.30 today, and then perhaps we will get close enough that Professor Lederman could...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Grosart will be on just about 12 o'clock, so perhaps if he can stay for that the others will be able to fit their timetables in.

**Senator Grosart:** It is fine for those who have not made previous arrangements to make that suggestion. I am one who believes when we make definite arrangements we should keep them so that other arrangements can be made.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, when would be the first day that we would have a gap in the schedule? I am wondering whether it might be possible to have Professor Lederman back, because he certainly addressed himself to the central consideration here, which we should look at before anything else.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That may be perhaps a better solution.

[Translation]

aurait le temps de poser leurs questions. Il reste cependant six autres noms sur ma liste. Voulez-vous continuer de siéger au-delà de midi, ou préférez-vous plutôt revenir vers 13h 15 ou 13 h 20, afin de donner aux autres la possibilité de poser des questions, ou encore croyez-vous préférable de clore la séance à midi?

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, certains d'entre nous en seraient fortement incommodés, car plusieurs ont déjà des rendez-vous assez importants entre 12 h 30 et 14 heures. M<sup>lle</sup> MacDonald pourrait peut-être vous en parler, mais je suis persuadé qu'il nous faudrait alors certainement réorganiser nos emplois du temps dans ce cas. Ne serait-il pas possible de reprendre les débats avec le professeur Lederman à 14 heures?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que ce serait également possible, mais vous avez parlé de 12 h 30, sénateur Grosart. Nous sommes censés lever la séance à midi, mais seriez-vous disposé à rester jusqu'à 12 h 30?

**Le sénateur Grosart:** Je serais disposé à rester, mais cela m'incommoderait fort et je doute en outre que d'ici 12 h 30 les six autres membres du comité aient pu poser leurs questions.

**M. Breau:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. J'aimerais vous rappeler, ainsi qu'aux membres du comité, que nous sommes en droit de siéger pour entendre les témoins et leur poser des questions même sans la présence d'un quorum. Aussi, même si certains doivent nous quitter à midi ou encore à 12 h 30, le professeur peut rester et nous pouvons poursuivre tant que le président peut rester lui aussi.

**Mlle MacDonald:** Nous pourrions siéger à minuit.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis certainement disposé à rester.

**M. Breau:** Pour accommoder ceux qui veulent poser des questions au professeur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions inviter le professeur Lederman à revenir cet après-midi à 14 h 00, mais nous aurons à ce moment-là deux autres groupes de témoins, aussi devrions-nous en avoir terminé avec le professeur en une heure tout au plus.

**Le sénateur van Roggen:** Ne pourrions-nous pas poursuivre jusqu'à 12 h 20 ou 12 h 30, et ainsi peut-être progresser suffisamment pour que le professeur Lederman puisse...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Grosart aura la parole vers midi et s'il peut rester jusqu'à ce moment-là, les autres pourront peut-être arriver à réorganiser leur emploi du temps.

**Le sénateur Grosart:** C'est facile de faire une telle suggestion quand on n'a pas pris de rendez-vous préalable, mais je suis de ceux qui croient qu'on doit respecter ses engagements fermes afin de ne pas incommoder les autres.

**M. Beatty:** Monsieur le président, quand aurions-nous une période libre pour inviter à nouveau le professeur? A mon avis, le professeur Lederman traite de l'élément primordial de la question qui nous préoccupe.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est peut-être là la meilleure solution.



## [Texte]

**Mr. Beatty:** Many people who are on the list would like to get around for a second time as well.

**Miss MacDonald:** If I could just speak to that, I know Professor Lederman as well probably has other commitments, but a number of us who have already questioned him would, I am sure, like to have the opportunity for a second round of questioning. Perhaps you might be able to consult with Professor Lederman, Mr. Chairman, to find out whether there might be an opening. Even if we go 15 minutes beyond 12 o'clock and have another 15 minutes this afternoon, I do not think that would really meet the requirements of the Committee in general.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There is the possibility of tomorrow morning when we have no other witness, but I think members may have made other plans by now for tomorrow. Is that the case? I see Senator van Roggen nodding yes.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, I think it would be very worth while in any case. Mr. Lalonde has indicated that he will be preparing for the Committee a draft of the Department of Justice arguments in favour of the legality and propriety of the course being followed. One of the disadvantages of the Committee, which a number of members have mentioned in the past, is the fact that we are unable to hire staff ourselves or to assemble the same sort of resource people as the government has at its disposal. From the point of view of the Committee, I think it would be very useful to have his comments on the paper that will be presented to us by Mr. Lalonde in which the arguments of the Justice department will be outlined on this specific point. I would think it might be that much more helpful if we have Professor Lederman back after we have had a chance to see that paper—if we can get his comments on it and if it will be convenient for him.

• 1135

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In any event, it seems that we will have to have him back on another occasion because I think we would have proceed to now by unanimous consent for any of the other immediate alternatives. So we had better just proceed with the questioners now and if Professor Lederman is agreeable, we will arrange another date. I think from what Mr. Dobell is just showing me it will have to be sometime in September, but I am sure we can work out a mutually agreeable time.

**Mr. Lederman:** If the Committee wishes me to proceed in that way, I would be glad to, Mr. Chairman. I have no problems this afternoon so I can come back this afternoon for as long as you wish. I have to go home tomorrow and leave by car for Halifax for the Canadian Bar meeting, and I would like to be at that meeting because there are big constitutional reporters coming up, but I will be back for all of September.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. Mr. Breau is next.

## [Traduction]

**M. Beatty:** Plusieurs des personnes dont le nom figure sur la liste aimeraient voir leur nom inscrit pour un second tour de questions.

**Mlle MacDonald:** Je pense que le professeur Lederman a probablement des rendez-vous à venir lui aussi, mais certains de ceux qui ont déjà posé des questions aimeraient certainement avoir la possibilité d'en poser d'autres. Vous pourriez peut-être demander au professeur Lederman, monsieur le président, si une date ultérieure lui conviendrait. Même si nous poursuivons jusqu'à 12 h 15 et si nous lui consacrons encore 15 minutes cet après-midi, je ne crois pas que tous les membres du comité soient satisfaits.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il reste toujours demain matin, car nous n'avons pas d'autres témoins prévus, mais je pense que les membres du comité ont probablement déjà fait d'autres projets pour demain. Est-ce bien le cas? Je vois le sénateur van Roggen opiner de la tête.

**M. Beatty:** Monsieur le président, je crois que cela vaudrait la peine de toute manière. M. Lalonde a dit qu'il fera préparer à l'intention du comité un document dans lequel le ministère de la Justice présentera ses arguments qui démontreraient que la procédure adoptée est légale et légitime. Comme certains membres du comité l'ont déjà mentionné, le comité est gêné dans son travail par le fait qu'il ne peut s'engager lui-même du personnel ou réunir le même genre de spécialistes dont dispose le gouvernement. Je pense qu'il serait très utile pour le comité d'entendre les commentaires du professeur au sujet du document que nous présentera M. Lalonde et dans lequel seront exposés les arguments du ministère de la Justice sur ce point précis. Je pense donc qu'il serait de beaucoup préférable que le professeur Lederman revienne après que nous aurons examiné ce document, s'il veut bien venir nous faire part de ses observations à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** De toute manière, il semble qu'il devra revenir une autre fois, parce qu'il nous faudrait le consentement unanime des membres du comité pour adopter l'une ou l'autre des solutions proposées. Il serait donc préférable de poursuivre les questions maintenant et si le professeur Lederman est d'accord, nous conviendrons d'une autre date. M. Dobell me fait savoir que ce sera en septembre, mais je suis persuadé que nous trouverons une autre date qui nous conviendra à tous.

**M. Lederman:** Je serai heureux d'accéder au désir du comité, monsieur le président. Je suis à votre disposition cet après-midi pour aussi longtemps que vous le désirez. Je dois cependant retourner chez moi demain et partir ensuite en voiture pour Halifax où se tiendra l'assemblée du Barreau canadien à laquelle je tiens à assister, car il y aura des débats importants sur la constitution. Je serai de retour ici pour tout le mois de septembre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Monsieur Breau a maintenant la parole.

*[Text]*

**Mr. Breau:** Thank you, Mr. Chairman. Professor Lederman, being a professor of law I take it that you could explain to us in more detail what you mean by the concept of customs, usages, or conventions. Does this apply only to constitutions or does it apply to any law?

**Professor Lederman:** I think, sir, the making of law by custom, usage and convention has a great importance in the field of constitutional law and in the field of international law because as far as special constitutional amendment is concerned, it is an especially difficult process. All kinds of ordinary legal issues can be dealt with statutes passed by ordinary majorities, so you get them dealt with and you get a written text in the statute book. But perhaps the position is more clear in international law: there is no international legislative body so customary international custom and usage makes international law, and has made quite a bit of international law. Within a federal country all the matters that can be dealt with by ordinary statute are dealt with and you do not have to turn to custom and usage, and you cannot contradict these statutes with custom and usage. But when you are dealing with something for which an extraordinary process of voting is required, and indeed when the very question of what the process is has to be established by custom and usage, then . . .

**Mr. Breau:** I take it, Professor, that you used the White Paper of 1965 in order to establish your argument about your position about customs and usage.

**Professor Lederman:** I use it as evidence, sir, of custom and usage as understood by the federal and provincial governments at that time.

**Mr. Breau:** I would like to point out to you that I found your reading of that White Paper a little selective, because I have done some selective reading of the paper myself. I am used to doing selective reading, too, and I find that in many places in that White Paper it is clearly stated that in terms of amendments to the constitution, and in terms of the powers within 91(1), that the Parliament of Canada can amend the Constitution with regard to 91(1). Also, it says clearly in there on many occasions, and I can point them out to you for the benefit of the Committee, that with regard to the Senate it is clearly under 91(1). I would point out for the benefit of the Committee that in the White Paper, on page 21, it cites the results of a federal-provincial committee of officials following the 1936 constitutional conference. On the last paragraph on that page, says clearly in (a):

The Committee also proposed a detailed procedure to be followed in amending the constitution . . .

And so on. And then (a) says:

In respect of matters concerning the federal government only, by an Act of Parliament.

And then it explains that in parentheses.

This part refers to sections of the British North America Acts relating in particular to the Office of Governor General; the Offices of Lieutenant Governors; the consti-

*[Translation]*

**M. Breau:** Merci, monsieur le président. Étant professeur de droit, monsieur Lederman, je suppose que vous pourriez nous expliquer plus en détail ce que vous entendez par le concept des coutumes, usages ou conventions. Ces termes s'appliquent-ils uniquement à des constitutions ou encore à toute autre loi?

**M. Lederman:** Je pense, monsieur, que l'élaboration de lois à partir de coutumes, d'usages et de conventions est très importante dans le domaine du droit constitutionnel ainsi que dans le domaine du droit international, parce que toute réforme constitutionnelle implique une procédure particulièrement difficile. Toutes les questions légales courantes peuvent être réglées par l'adoption de lois au moyen d'une majorité ordinaire, et l'on peut ainsi régler ces questions par le truchement d'un texte écrit dans les statuts. La question est encore plus claire dans le cas du droit international car il n'existe aucun organisme législatif international et ce sont donc les coutumes et les usages internationaux qui sont à l'origine du droit international et qui constituent la plus grande partie des lois internationales. Dans un pays à régime fédéral, toutes les questions qui peuvent être réglées au moyen d'une loi ordinaire sont réglées sans que l'on ait besoin d'avoir recours aux coutumes et aux usages et on ne peut pas les contredire par la coutume et l'usage. Mais dans le cas d'une question qui entraîne une procédure extraordinaire de vote, et quand la question même de la procédure doit être établie par la coutume et l'usage alors . . .

**M. Breau:** J'en déduis, professeur, que vous utilisez le Livre blanc de 1965 pour asseoir votre argument au sujet des coutumes et des usages.

**M. Lederman:** Je m'en sers pour démontrer, monsieur, comment les gouvernements fédéral et provinciaux de cette époque voyaient les coutumes et les usages.

**M. Breau:** J'aimerais vous faire remarquer que vous je vous trouve plutôt sélectif dans votre lecture du Livre blanc. J'ai fait ma propre lecture sélective. J'ai l'habitude moi aussi. J'ai trouvé plusieurs endroits dans ce Livre blanc où il est clairement stipulé qu'en ce qui concerne les amendements à la constitution, et particulièrement en ce qui concerne les pouvoirs dont il est question à l'article 91(1), le Parlement du Canada peut agir en vertu de cet article 91.1. Je peux signaler aux membres du comité plusieurs endroits où il est clairement stipulé que la question du Sénat est de toute évidence visée aux termes de l'article 91(1). A la page 21 de ce Livre blanc, on cite les conclusions auxquelles un comité fédéral-provincial de hauts fonctionnaires est arrivé à la suite de la conférence constitutionnelle de 1936. Au paragraphe a) au bas de cette page, on dit:

Le Comité a également proposé une procédure détaillée à suivre pour modifier la Constitution . . .

Et un peu plus loin, au même paragraphe a), il est dit:

a) En ce qui concerne les questions relevant du gouvernement fédéral uniquement, par une loi du Parlement.

Il y a ensuite une explication entre parenthèses:

La présente section renvoie aux articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique traitant en particulier du poste de Gouverneur général, des postes de Lieutenants-

## [Texte]

tution of the Privy Council; the constitution, membership and powers of the Senate, with the exception of the question of representation of provinces in the Senate; . . .

So, clearly there the opinion of federal and provincial officials is that with the exception of the representation of provinces in the Senate, the Senate can be amended using Section 91.1. Then on page 30, following the 1964 constitutional conference in Charlottetown, it says:

A committee of Attorneys-General met in Ottawa on October 5th, 6th, 13th, and 14th . . .

And so on. And then in the last paragraph it says:

The conference therefore defined Parliament's exclusive power of amendment with greater accuracy and precision so as to ensure that Parliament's authority would not conflict with fundamental provincial rights or with the other provisions of the amendment procedure. Specifically, this power was defined as applying "to the constitution of Canada in relation to the Executive Government of Canada and the Senate and the House of Commons". Certain exceptions were added, notably those concerning the representation of the provinces in the Senate and the principles of proportionate representation of the provinces.

So, again, it deals with the representation of the provinces in the Senate.

Then I go on, following the constitutional conference of 1950, to a statement by Prime Minister St. Laurent on page 26. I will not read all the statement. At the end of the first paragraph he says,

I think it would be under the unlimited control of the central Parliament. For instance, those which refer to the Senate and to the representation of the House of Commons are, I think, a part of the Canadian constitution.

And, of course, he is referring to the Canadian constitution. He is referring to Section 91.1. That is about it for now. I have other places where he talks strictly about the powers in Section 91.1 including the powers of the Senate. The only time they made an exception was when they talked about the representation from provinces in the Senate.

So I would like you to explain to me how you find that the proposals in Bill C-60 would affect the federal-provincial relationships and to what extent it would affect the representation from the provinces in the second chamber.

**Professor Lederman:** I think some of the provisions you have been quoting, sir, really support what I have been saying. Of course . . .

**Mr. Breau:** Professor, are you suggesting that the Parliament of Canada cannot amend under the provisions of Section 91(1)? Are you suggesting that even for what is under Section 91(1) the Parliament of Canada cannot ask for constitutional amendments?

## [Traduction]

gouverneurs, de la constitution du conseil privé, de la constitution, des membres et des pouvoirs du Sénat, à l'exception de la question de la représentation des provinces au Sénat; . . .

Il est donc très clair, de l'avis des hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux, qu'à l'exception de la représentation des provinces au Sénat, on peut modifier le Sénat en vertu de l'article 91(1). A la suite de la conférence constitutionnelle de 1964 à Charlottetown, ont dit, à la page 30:

Un comité de procureurs généraux s'est réuni à Ottawa les 5, 6, 13 et 14 octobre . . .

Et ainsi de suite. Le dernier paragraphe dit:

La conférence a donc défini avec plus d'exactitude et de précision le pouvoir d'amendement exclusif appartenant au Parlement afin que l'autorité du Parlement n'entre pas en conflit avec des droits fondamentaux des provinces ou avec les autres dispositions de la procédure d'amendement. Ce pouvoir était défini précisément comme s'appliquant «à la Constitution du Canada en ce qui à trait au gouvernement exécutif du Canada, ainsi qu'au Sénat et à la Chambre des communes». On a ajouté certaines exceptions, notamment en ce qui concerne la représentation des provinces au Sénat et en ce qui concerne les principes de représentation proportionnelle des provinces.

Il est donc encore ici question de la représentation des provinces au Sénat.

Je passe maintenant à la page 26, où figure une déclaration faite par le premier ministre St-Laurent à la suite de la conférence constitutionnelle de 1950. Il dit, à la fin du premier paragraphe:

Je pense que cela relèverait exclusivement du Parlement central. Par exemple, les dispositions qui traitent du Sénat et de la représentation à la Chambre des communes, je pense, font partie de la Constitution canadienne.

Il fait allusion bien sûr à l'article 91(1) de la Constitution canadienne. Il y a d'autres endroits où il parle strictement des pouvoirs prévus à l'article 91(1) y compris les pouvoirs du Sénat. La seule exception qui ait été faite portait sur la représentation des provinces au Sénat.

J'aimerais donc que vous m'expliquiez comment d'après vous les propositions contenues dans le Bill C-60 modifieraient les relations fédérales-provinciales et dans quelle mesure elles modifieraient la représentation des provinces à la seconde chambre.

**M. Lederman:** Je pense que certaines des dispositions que vous avez citées, monsieur, confirment vraiment ce que je disais. Bien sûr . . .

**M. Breau:** Voulez-vous dire, monsieur, que le Parlement du Canada ne peut pas faire de modifications aux termes des dispositions de l'article 91(1)? Voulez-vous dire que même en ce qui concerne des sujets visés à l'article 91(1), le Parlement du Canada ne peut pas demander d'amendements à la Constitution?



[Text]

**Professor Lederman:** No, I have not said that. In fact I pointed out that the formula for proportional representation has now been changed perhaps twice by statute of the Parliament of Canada, for the House of Commons, certainly once, and there is a complicated formula for changing it again in Bill C-60, and that a senator has been added to the Yukon and the Northwest Territories—that sort of thing, yes, they can do—and the powers of the Speaker and parliamentary procedure and so on. That is what many of the earlier British North America Act amendments were about. But . . .

**Mr. Breau:** Could you explain to me exactly where Bill C-60 affects the provinces to the point that you feel the Parliament of Canada could not amend the constitution under Section 91(1)? You say in your paper with respect to the Senate that because of customs, usages and conventions, the Parliament of Canada, without the consent of the provinces, could not amend the constitution to affect the powers of the Senate. You make that point in your paper.

**Professor Lederman:** Yes, yes.

**Mr. Breau:** That is your essential point. Could you explain to me exactly where and why that is so? All the quotations that I have referred to in my selective reading of the white paper seem to confirm that the Senate clearly comes under 91(1). I have given you four quotes there and I can read them in more detail.

• 1145

**Professor Lederman:** In the . . .

**Mr. Breau:** Four exceptions.

**Senator van Roggen:** Did you read them?

**Mr. Breau:** Yes, I read all of them. There is even, sir, a report of a committee of Parliament that says clearly that, in terms of 1930—this is the report of Parliament on the Constitution, on page 20—that committee concluded with respect to the redistribution of legislative power—we are not even going that far—that the opinions of the provinces should be obtained, not the consent, it says the “opinions” of the provinces, and that is having to do with legislative powers. So even if we do accept your concept, because of customs, usages and conventions, if we take the White Paper of 1965 there are many many many references in that White Paper to the effect that even if we accept the concept of usages and customs it comes to a conclusion totally contrary to what you conclude.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Your time is now up, Mr. Breau, but we will have to let Professor Lederman answer that.

**Professor Lederman:** Very briefly, sir, what we are confronting here, of course, is conflicting evidence about something concerning which we want evidence, and this is not a new situation. I am not sure that it is conflicting. I think on page 21, for instance, what we are getting is a committee report, and what is being described is what a committee of attorneys general said. But the 1935-1936 effort to arrive at an amending formula was aborted.

[Translation]

**M. Lederman:** Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que la formule de représentation proportionnelle a déjà été modifiée à deux reprises par des lois du Parlement canadien, certainement une fois en ce qui concerne la Chambre des communes, et que le Bill C-60 contient une formule complexe pour apporter d'autres modifications. On a ajouté un sénateur pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, ce qui est certainement permis, et l'on a modifié les pouvoirs de l'Orateur, la procédure parlementaire et ainsi de suite. C'est de cela qu'il était question dans plusieurs amendements précédemment apportés à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Mais . . .

**M. Breau:** Pourriez-vous m'expliquer exactement en quoi le Bill C-60 touche les provinces au point où selon vous le Parlement canadien ne pourrait pas modifier la Constitution aux termes de l'article 91(1)? Vous dites dans votre mémoire que les coutumes, usages et conventions empêchent le Parlement canadien de modifier la Constitution de manière à changer les pouvoirs du Sénat sans l'assentiment des provinces.

**M. Lederman:** Oui, en effet.

**M. Breau:** C'est l'élément essentiel de votre argument. Pourriez-vous m'expliquer exactement comment il peut en être ainsi? Tous les extraits du Livre blanc que je vous ai cités semblent confirmer que le Sénat est de toute évidence visé par l'article 91(1). Je vous ai cité quatre extraits et je peux vous donner encore plus de détails.

**M. Lederman:** Dans le . . .

**M. Breau:** Il y avait quatre exceptions.

**Le sénateur van Roggen:** Les avez-vous lues?

**M. Breau:** Oui, je les ai toutes lues. Il y a même un rapport d'un comité du Parlement sur la Constitution dont la page 20 indique que tout nouveau partage des pouvoirs législatifs, dont nous ne nous occupons même pas, suppose que l'on obtienne l'opinion des provinces, mais non pas leur consentement. C'est le mot «opinion» qui est utilisé. Ainsi donc, en dépit de votre conception relative aux coutumes, usages et conventions, on ne peut s'empêcher de voir dans le Livre blanc de 1965 de très nombreux indices d'une conclusion totalement opposée à la vôtre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Votre temps est écoulé, monsieur Breau, mais nous devons permettre au professeur Lederman de répondre à vos questions.

**M. Lederman:** Nous voilà en réalité confrontés à des informations contradictoires, ce qui n'est pas nouveau. Je ne suis cependant pas persuadé qu'il y ait vraiment contradiction, car à la page 21, par exemple, on présente simplement le rapport d'un comité de procureurs généraux, mais les efforts de 1935-1936 pour mettre au point une formule d'amendement ont avorté.

*[Texte]*

**Mr. Breau:** But, Professor, in the same way that you use statements in the White Paper to support your contentions, surely we can use other statements that say the contrary.

**Professor Lederman:** The big statement I use from the White Paper is on page 15. This is the historical account of how amendments have been obtained. Mr. Pearson himself tells us that the provinces, if you cannot say they agreed to this at least they took no exception to it. So those four principles on page 15 are the nearest thing to an agreed federal-provincial statement that I can find in the literature.

That earlier report from 1935 is what a committee of attorneys general was saying was, in their opinion, the way you would categorize these sections. I admit that that is evidence, but this page 15 is better evidence.

**Mr. Breau:** Okay.

**Mr. Chairman,** just in conclusion, I would say then, with all due respect, that really what you are making is a political judgment. You are entitled to form that opinion, and I respect it because I have read about you and I think you are very knowledgeable about constitutional law. But a committee of Parliament and Parliament can also make a political judgment, so really the question of which customs or conventions you refer to is a matter of judgment.

**Professor Lederman:** I can only rest on what I have said, sir, about what I think the situation is.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you gentlemen.

**Mr. Beatty.**

**Mr. Beatty:** Thank you very much. I think it would be appropriate, Mr. Chairman, to say at the outset that I found the presentation by Professor Lederman to be extremely powerful. I think, unless the paper presented by Mr. Lalonde at a later date on behalf of the Justice Department deals with the specific issues raised by Professor Lederman, certainly the concerns he has raised must be of great concern to the Committee as well, and we would want to look at them before proceeding further.

I do not know whether Professor Lederman sees the same irony as I do in the fact that at the same time as some of the government's documents argue very eloquently for the need for entrenchment of certain principles in which the government believes the government has taken the approach that when it comes to the present British North America Act there should be as few impediments as possible to the government's making substantial changes. I would think it would be helpful if the government would look first towards ensuring that its actions with regard to the amendment of the British North America Act, or the repeal of the British North America Act, for that matter, will be proper and legal.

I wonder whether I could ask Professor Lederman about the scenario he would see taking place if the government were to reintroduce a bill that would be substantially the same as this one. I must apologize for the fact that I am a layman, I do not have a background in the law, and I wonder whether you

*[Traduction]*

**M. Breau:** Mais, monsieur, puisque vous vous servez d'extraits du Livre blanc pour appuyer vos assertions, nous pouvons sûrement utiliser d'autres extraits qui disent le contraire.

**M. Lederman:** La déclaration la plus importante du Livre blanc que j'utilise est tirée de la page 15. Il s'agit d'un compte rendu historique de la façon dont on a apporté des amendements. M. Pearson lui-même nous dit que même si l'on ne peut dire que les provinces ont donné leur assentiment, du moins n'ont-elles pas exprimé leur opposition. Ces quatre principes, énumérés à la page 15, me semble constituer le seul semblant d'entente fédérale-provinciale dont il soit question dans ce document.

Quant au rapport de 1935, il indiquait comment un comité de procureurs généraux voyait la répartition de ces articles. Je reconnais que c'est là une preuve, mais à mon avis celle de la page 15 est bien meilleure.

**M. Breau:** Bien.

Monsieur le président, j'aimerais ajouter en terminant qu'à mon avis vous formulez là un jugement de nature politique. Vous avez le droit de vous faire une telle opinion et je la respecte, parce que je sais que vous êtes un grand spécialiste du droit constitutionnel. Un comité du Parlement et le Parlement lui-même peuvent cependant aussi porter un jugement de nature politique et la question des coutumes ou des conventions n'est qu'une affaire de jugement.

**M. Lederman:** Je ne peux que m'en tenir à ce que j'ai dit, monsieur, sur la façon dont je vois la question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, messieurs.

Monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Merci beaucoup. Je dois d'abord dire, monsieur le président, que je trouve le mémoire du professeur Lederman d'une portée extraordinaire. A moins que le document que nous présentera plus tard M. Lalonde au nom du ministère de la Justice ne traite des questions précises abordées par le professeur Lederman, je pense que nous devons les étudier encore davantage avant de poursuivre, car elles présentent également un grand intérêt pour le Comité.

J'ignore si le professeur Lederman pense comme moi, mais je trouve assez ironique qu'au moment où certains documents du gouvernement préconisent fortement l'intégration dans la constitution de certains principes auxquels il croit, ce même gouvernement affirme que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique doit lui présenter le moins d'obstacles possibles pour lui permettre d'apporter à la Constitution des modifications de fond. Je pense que le gouvernement devrait d'abord s'assurer que les mesures qu'il veut prendre pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou même pour l'abolir carrément, sont légitimes et légales.

Je me demande si le professeur Lederman pourrait nous expliquer ce qui devrait se passer, si le gouvernement devait déposer un nouveau projet de loi essentiellement identique à celui-ci. Je dois m'excuser de n'être qu'un profane, de ne pas m'y connaître en droit, et je me demande donc si vous pourriez

[Text]

might take me through it, step by step. Obviously we could very well find ourselves in some sort of a dispute before the Supreme Court, and I wonder who can seek a reference to the Supreme Court. Can that only be done by the government, or can other concerned parliamentarians or other private citizens do that when a bill is before Parliament?

• 1150

**Professor Lederman:** The reference to the Supreme Court of Canada, if that procedure is used, has to be made by the Governor General in Council, in other words by an Order in Council.

**Mr. Beatty:** So only the cabinet . . .

**Professor Lederman:** The same power exists in each province, in each of the provincial government and the court of appeal of that province. So a provincial government can refer the issue to its provincial court of appeal and then an appeal can be taken to the Supreme Court of Canada. That was done in the Manitoba case, you see.

**Mr. Beatty:** Can that be done while the bill itself is before Parliament?

**Professor Lederman:** It can be done anytime any provincial government chooses to pass the requisite Order in Council making a reference to its own court of appeal.

**Mr. Beatty:** Were the bill passed without a reference to the Supreme Court, who could challenge its legality before the Supreme Court, and at what point? At what point can an individual citizen come into play here to make a challenge to the Supreme Court?

**Professor Lederman:** This question came up with the reference on the Anti-Inflation Act, of course.

**Mr. Beatty:** On which, I am sorry?

**Professor Lederman:** The reference on the validity of the Anti-Inflation Act, and the Supreme Court itself is in control in that situation. The Government of Canada and the governments of the respective provinces have a right to be represented. If other organizations, other persons, other parties have a special interest, then the Supreme Court of Canada sitting in chambers will give permission. You apply to the Supreme Court for permission to intervene and to argue in the case, and if they think you are someone who should be there they will permit it. In the case of the Anti-Inflation Act, besides the governments who wanted to be there, you had several of the leading union organizations in the country separately represented, you see.

**Mr. Beatty:** One of the other questions that strikes me, would such a challenge take place before the old or the new Supreme Court? In other words, would the old Supreme Court, after passage of the bill, have any role in determining the validity of the legislation, or would such a challenge have to be made then before the new Supreme Court as envisaged in Bill C-60?

[Translation]

m'expliquer la procédure, étape par étape. Il est évident que nous pourrions très bien nous trouver partie à un litige devant la Cour suprême et je me demande qui peut demander à la Cour suprême de se saisir d'une affaire. Est-ce la seule prérogative du gouvernement ou est-ce que tout parlementaire intéressé ou tout citoyen peut intenter une procédure, lorsqu'un projet de loi est à l'étude par le Parlement?

**M. Lederman:** Le renvoi d'une affaire devant la Cour suprême du Canada doit se faire par le gouverneur général en conseil, en d'autres mots par un décret en conseil.

**M. Beatty:** Donc seul le Cabinet . . .

**M. Lederman:** Le même pouvoir existe dans chaque province, en ce qui concerne le gouvernement provincial et la cour d'appel de la province en question. Ainsi, un gouvernement provincial peut saisir sa cour d'appel provinciale d'une question et porter ensuite l'appel devant la Cour suprême du Canada. C'est d'ailleurs ce qui a été fait dans l'affaire du Manitoba.

**M. Beatty:** Peut-on suivre cette procédure lorsque le projet de loi est encore à l'étude par le Parlement?

**M. Lederman:** On peut suivre cette procédure en tout temps, lorsqu'un gouvernement provincial décide d'adopter le décret en conseil requis pour renvoyer l'affaire devant sa propre cour d'appel.

**M. Beatty:** Si le projet de loi était adopté sans qu'il y ait renvoi devant la Cour suprême, qui pourrait contester sa légalité devant cette Cour et à quel moment? A quel moment un simple citoyen peut-il contester une loi devant la Cour suprême?

**M. Lederman:** La question s'est bien sûr posée lors du renvoi de la Loi anti-inflation.

**M. Beatty:** Laquelle, excusez-moi?

**M. Lederman:** Le renvoi dans l'affaire de la validité de la Loi anti-inflation et c'est la Cour suprême elle-même qui est en charge, dans une telle situation. Le Gouvernement du Canada et le gouvernement de chaque province ont le droit d'être représentés. Si d'autres organismes, d'autres personnes, d'autres parties ont un intérêt particulier, alors la Cour suprême du Canada, réunie en tribunal, pourra les entendre. Vous présentez une demande à la Cour suprême pour obtenir la permission d'intervenir et de faire valoir votre point de vue dans l'affaire et si la Cour estime que vous êtes intéressé par l'affaire, elle le permettra. Dans le cas de la Loi anti-inflation, outre les gouvernements qui voulaient être représentés, plusieurs des principales centrales syndicales du pays l'étaient aussi.

**M. Beatty:** Une autre chose que je voudrais savoir est si une telle contestation se ferait devant l'ancienne ou la nouvelle Cour suprême? En d'autres termes, l'ancienne Cour suprême, après l'adoption du bill, aurait-elle encore un rôle à jouer pour décider de la validité de la loi ou devrait-on intenter des poursuites devant la nouvelle Cour suprême, telle que conçue dans le Bill C-60?



## [Texte]

**Professor Lederman:** You have raised something I have not thought about, and it is clear, too, that I should think about that one, but one would have to check the transitional provision. However, my off-the-cuff answer, and I hope it is right, is that if the reference is made while the old Supreme Court is in operation, it is to the old court; if the reference is made after the new Supreme Court comes into operation, it is to the new Supreme Court. This is one respect in which the Government of Canada does have power, of course, under a special section of the British North America Act, Section 101.

**Mr. Beatty:** It would be intriguing if the government were to rush ahead then to speed up the transition process, and then the new Supreme Court were to find that the government's action had been *ultra vires* after the old Supreme Court has been disbanded. It would be rather fun.

I wonder whether I could take Professor Lederman through a different scenario. Has Westminster ever refused a joint address of the Senate and House of Commons where we have requested a change to the British North America Act?

• 1155

**Professor Lederman:** No, I do not believe they have.

**Mr. Beatty:** Then I wonder, Professor Lederman, whether it would be possible for the government to go directly to Westminster. You have argued that it would be *ultra vires* for Parliament acting alone to pass this legislation, but what if the government took a different tack? What if it were to go directly to Westminster with a joint address of the Senate and the House of Commons to request that the substance of the bill be incorporated within the British North America Act, perhaps including an amending formula along the terms favoured by the federal government? Perhaps on top of that they could add a referendum that had been taken first, which could show some popular support for the course they are following. Is there any impediment to their unilaterally going to Westminster and doing that?

**Professor Lederman:** Here, sir, perhaps I can illustrate the importance of finding that the established usage of securing provincial consents first on basic matters is constitutional law and has become constitutional law. The importance of this is that the British should be just as much obliged to insist that the consent should have been secured as the Government of Canada was obliged to get them in the first place. In other words, if the principle has become constitutional law, then the British government should simply say, "According to your own constitutional law you have not confronted us with a proper joint address because it is not based on the provincial concurrences that your own constitutional law requires."

## [Traduction]

**M. Lederman:** Vous soulevez là une question à laquelle je n'avais pas réfléchi mais qui demande très clairement réflexion; il faudra que je vérifie les dispositions sur la période de transition. Toutefois, à première vue, et j'espère que ma réponse est la bonne, je dirais que si le renvoi était présenté pendant que l'ancienne Cour suprême est en existence, alors c'est ce tribunal qui étudiera la question; si le renvoi était présenté après la création de la nouvelle Cour suprême, alors ce serait ce nouveau tribunal. Pour ce qui est de ce domaine, le Gouvernement du Canada a bien sûr les pouvoirs nécessaires, aux termes d'un article spécial de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'article 101.

**M. Beatty:** Ce serait très intéressant si le gouvernement accélérât le processus de transition et qu'ensuite la nouvelle Cour suprême décrétât que les mesures prises par le gouvernement étaient *ultra vires* après l'abolition de l'ancienne Cour suprême. Ce serait assez amusant.

Je me demande si je peux maintenant aborder un autre sujet avec le professeur Lederman. Est-il déjà arrivé que Westminster refuse une adresse conjointe du Sénat et de la Chambre des communes demandant une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

**M. Lederman:** Non, je ne le crois pas.

**M. Beatty:** Dans ce cas, je me demande, monsieur Lederman, s'il serait possible au gouvernement d'en appeler directement à Westminster. Vous avez tenté de démontrer que le Parlement agirait de façon *ultra vires* s'il agissait seul pour adopter le présent projet de loi; mais qu'en serait-il si le gouvernement adoptait une tactique différente? Qu'arriverait-il si le gouvernement en appelait directement à Westminster au moyen d'une adresse conjointe du Sénat et de la Chambre des communes pour demander que le texte du projet de loi soit incorporé à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et pour demander peut-être qu'on y inclue une formule d'amendement semblable à celle qui est préconisée par le gouvernement fédéral? En plus, le gouvernement pourrait ajouter le poids d'un référendum fait précédemment afin de démontrer un certain appui populaire pour cette mesure. Existe-t-il quelque chose qui empêche le gouvernement d'en appeler unilatéralement à Westminster et de procéder de la sorte?

**M. Lederman:** C'est peut-être justement dans ce cas, monsieur, que je peux démontrer l'importance de déterminer si l'usage établi d'obtenir d'abord le consentement des provinces sur des questions fondamentales fait partie du droit constitutionnel et est devenu le droit constitutionnel. Ce qui est important c'est que les Britanniques seraient dans la même obligation d'insister pour que le gouvernement du Canada obtienne le consentement des provinces comme il y est tenu au départ. En d'autres termes, si le principe fait maintenant partie du droit constitutionnel, alors le gouvernement britannique devra dire tout simplement: «Selon votre propre droit constitutionnel, vous ne nous avez pas présenté une adresse conjointe en bonne et due forme puisqu'elle ne repose pas sur l'assentiment des provinces qu'exige votre propre droit constitutionnel».

*[Text]*

That is one way the British government could go. I have written and spoken about this. It would, of course, be most unfair and humiliating to go to the British government in this posture; most unfair to put them in the position that whatever they do, whether they grant the address or whether they refuse it, they are taking sides in something that is very controversial in Canada. If we claim we are an independent country, we just cannot go to them that way.

My own view is that we ought to go to the British with an agreed position, and that we should not go near London until we have an agreed position about these especially entrenched matters, these basics, as I have been attempting to define them. We should not go near the British until we have the consents; to do anything else is inconsistent with our own independence, and very unfair to the British.

**Mr. Beatty:** Professor, I wonder whether I could touch on one other area that is of concern now.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Last question, Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Thank you, Mr. Chairman.

It has to do with the relationship between the lieutenant governors, the provincial legislatures and the Crown. Obviously this bill, in your judgment, does affect the relationship between the Crown, the Governor General and the Parliament of Canada. I am wondering whether in your judgment it also affects the relationship between the lieutenant governors, the Crown and the provincial legislatures, and whether you would take the position that the relationship between the Monarchy and the provincial legislatures has an integrity of its own that cannot be impinged upon by unilateral action on the part of Parliament.

I am intrigued, for example, by the fact that in a related way the provinces are allowed to amend their own constitutions except as the relationship with the lieutenant governor is concerned. Here Parliament is seeking to go ahead and amend our Constitution as it reflects upon the relationship with the Governor General. I am wondering whether our doing that will, in your mind, affect the relationship between the Crown and the provinces, and whether in your judgment this fact alone would require that the consents of the provinces be sought in advance.

**Professor Lederman:** Let me put it this way, if by Bill C-60 or federal statute you change the relationship of the Governor General of Canada to the Queen and to the Prime Minister of Canada, this is apt to be taken as a model in the provinces. If there is a recitation in the federal statute about when the Governor General must take the advice of the Prime Minister and when he need not take the advice of the Prime Minister this may be taken as something of a model in the provinces as

*[Translation]*

Ce pourrait être là une des réponses du gouvernement britannique. J'ai écrit et dit beaucoup de choses à ce sujet. Ce serait bien sûr des plus injustes et humiliants de se présenter devant le gouvernement britannique dans cette posture; ce serait très injuste également de placer les Britanniques dans cette position que quoi qu'ils fassent, qu'ils sanctionnent l'adresse ou qu'ils la refusent, ils se trouveraient à prendre partie sur une question qui est très controversée au Canada. Si nous prétendons que nous sommes un pays indépendant, nous ne pouvons tout simplement pas aller à Westminster de cette façon.

A mon avis, nous devons nous présenter devant les Britanniques avec une position convenue, nous ne devons pas aller à Londres avant d'avoir arrêté une position surtout en ce qui concerne les questions consacrées, les questions fondamentales que j'ai essayé de définir. Nous ne devrions pas approcher les Britanniques avant d'avoir obtenu les consentements nécessaires; procéder de toute autre façon irait à l'encontre de notre propre indépendance et ce serait très injuste envers les Britanniques.

**M. Beatty:** Monsieur, j'aimerais maintenant aborder un autre domaine qui m'intéresse.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Dernière question, monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Merci, monsieur le président.

Ma question porte sur la relation qui existe entre les lieutenants-gouverneurs, les parlements provinciaux et la Couronne. Le présent projet de loi, à votre avis, touche très certainement la relation qui existe entre la Couronne, le gouverneur général et le Parlement du Canada. Je me demande si, à votre avis, il touche également la relation qui existe entre les lieutenants-gouverneurs, la Couronne et les parlements provinciaux et si vous estimez que la relation entre la monarchie et les parlements provinciaux possède son intégrité propre sur laquelle le Parlement ne saurait empiéter par une mesure unilatérale.

Je suis intrigué par exemple par le fait que les provinces peuvent modifier leur propre constitution, sauf en ce qui concerne la relation avec le lieutenant-gouverneur. Dans le cas présent, le Parlement cherche à modifier notre constitution, modifiant par le fait même la relation qui existe avec le gouverneur général. Et je me demande si vous estimez que la relation entre la Couronne et les provinces s'en trouve modifiée et si, à votre avis, ce seul fait appelle le consentement des provinces à l'avance.

**M. Lederman:** Disons simplement que si, par l'adoption du bill C-60 ou par une loi fédérale, vous modifiez la relation qui existe entre le gouverneur général du Canada et la Reine et le premier ministre du Canada, les provinces seront portées à suivre le même exemple. Si l'exposé des motifs dans la loi fédérale précise quand le gouverneur général doit suivre le conseil du premier ministre et quand il n'est pas obligé de le faire, les provinces peuvent fort bien adopter le même exemple

## [Texte]

between the provincial premiers and their respective lieutenant governors.

The other point, I would make is that, of course, if you change the character of the head of state, federally, you would create difficulties for the federal-provincial relations that have to be carried on all the time—federal-provincial conferences.

What I am trying to say is, I think there is an essential parallelism that has to be maintained between the position of the Governor General in relation to the Canadian Prime Minister and the position of the lieutenant governors in relation to the respective premiers of the provinces in order that when you have a premiers' conference, a first ministers' conference, the are all in the same position about having the power to go back and get the measures from their respective governments and legislatures which they agree are needed for the country, by co-operative action.

There is a great deal of interpenetration of federal and provincial laws, federal and provincial responsibilities and, therefore, if the parallelism between the Governor General and the Prime Minister in Ottawa, and the lieutenant governors and the premiers in their respective provinces is not maintained, I think you are striking at something very basic.

**Mr. Beatty:** I am sorry, Mr. Chairman, I know that I have exceeded my time, but I just want to get one bit of clarification.

Professor, are you saying that by its very nature a change in the relationship between the Crown and the federal government will change the relationship between the Crown and provincial governments, or are you saying that the two are unique and that one could conceivably be changed without affecting the relationship of the other two, but that it would be undesirable to do that?

In other words, by doing one do you automatically do the other, or are you saying that you can destroy the symmetry, in fact, within the law?

**Professor Lederman:** I am saying that there are good operational federal union reasons for maintaining a parallelism between the position of the lieutenant governors and the Governor General in relation to the Prime Minister and the provincial premiers.

On the matter of head of state, I think I will have to let it rest at that.

**Mr. Beatty:** Thank you very much, Professor.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, we will have to let your interventions rest at this point as well because in the absence of agreement to sit beyond our regular hours we have to adjourn at this time. We will look forward to having Professor Lederman back again; we are just about half way through the questioners.

**Professor Lederman:** Should I return at 2:00 p.m.?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, on another occasion.

## [Traduction]

en ce qui concerne les premiers ministres provinciaux et leur lieutenant-gouverneur respectif.

J'aimerais également faire remarquer que bien sûr si vous modifiez le caractère du chef d'État au niveau fédéral vous créez des difficultés dans le contexte des relations fédérales-provinciales, des conférences fédérales-provinciales qui ont constamment lieu.

Ce que je dis, c'est que je crois qu'il faut maintenir un parallèle essentiel entre la position du gouverneur général face au premier ministre du Canada et la position des lieutenants-gouverneurs face à leurs premiers ministres respectifs de façon à ce que lorsque vous avez une conférence des premiers ministres, ils se trouvent tous dans la même position, ils aient tous le même pouvoir de retourner chez eux et d'obtenir, par la collaboration, que leurs gouvernements et parlements respectifs sanctionnent les mesures qu'ils ont jugées nécessaires pour le pays.

Il existe beaucoup de chevauchement entre les lois fédérales et provinciales, les responsabilités fédérales et provinciales, et par conséquent si le parallèle n'est pas maintenu entre le gouverneur général et le premier ministre à Ottawa et les lieutenants-gouverneurs et les premiers ministres dans chaque province, je crois qu'on s'attaque à un principe très fondamental.

**M. Beatty:** Excusez-moi, monsieur le président, je sais que j'ai dépassé le temps qui m'était alloué, mais je veux simplement obtenir une précision.

Voulez-vous dire, monsieur, que de sa nature même toute modification dans la relation qui existe entre la Couronne et le gouvernement fédéral touche la relation qui existe entre la Couronne et les gouvernements provinciaux, ou bien que, même les deux relations sont uniques, on peut à tout prendre en modifier une sans déranger l'autre, mais qu'il n'est pas souhaitable de procéder de la sorte?

En d'autres termes, est-ce que la modification dans un cas entraîne automatiquement la modification dans l'autre ou est-ce qu'il est possible, tout en respectant la loi, de rompre la symétrie?

**M. Lederman:** Je dis qu'il existe de bonnes raisons pour le fonctionnement de l'union fédérale de maintenir le parallèle entre la position des lieutenants-gouverneurs face aux premiers ministres provinciaux et celle du gouverneur général face au premier ministre.

Pour ce qui est de la question du chef d'État, je crois que je n'en dirai pas plus long.

**M. Beatty:** Merci beaucoup, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, nous allons mettre fin à vos interventions maintenant, car à défaut d'une entente pour siéger après l'heure normale nous devons maintenant lever la séance. Nous envisageons avec plaisir le retour du professeur Lederman; environ la moitié des membres n'ont pu poser leurs questions.

**M. Lederman:** Dois-je revenir à 14 heures?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, une autre fois.



## [Text]

**Professor Lederman:** On another occasion.

• 1205

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** So we will be getting in touch with you to arrange a future meeting.

The Committee is adjourned until 2.00 o'clock.

## AFTERNOON SITTING

• 1411

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** On your behalf I am very pleased to welcome representatives from the Native Council of Canada.

I have on my right, Mr. Harry Daniels, who is the President of the Council. I shall ask him to present his colleagues who are here today with him, and then to proceed with his opening statement.

I wish to remind you that we will meet with the Council for a little over an hour, then, as we did yesterday, proceed with other witnesses after 3.30 p.m.

Mr. Daniels.

**Mr. Harry Daniels (President of the Native Council of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

On my immediate right is Professor Victor Vallantine, our Special Adviser in our Land Claims Department; John Weynsteyn, the Director of Land Claims Research; and adjacent him, Jay Roberts, my Executive Director.

First of all, let me say that I am honoured to appear before the Committee. However, I do not regard participation as a witness in committees such as this as a substitute for the type of involvement Metis people should have in any negotiations of the constitution.

I firmly believe the Metis, as one of the founding peoples of this nation, should be invited to participate in constitutional revisions on the same basis as provincial premiers.

I will now go to the text of my document.

The British North America Act of 1867, with the subsequent amendments, is the written constitution of Canada. It represents a totality of principles, more or less vaguely defined, by which Canadians are governed.

In its present form, the Constitution reflects, to some degree, the dualism of Canadian society represented in its French and English-speaking elements. A third ethnic dimension exists in the Constitution in the form of "Indians" who are identified as having a direct relationship with the Crown.

The Constitutional reference to Indians has, over succeeding years, become synonymous with the notion of "special status". Implicit in this concept are many historically rooted realities: One is that Indians are indeed the First Canadians. Another is that, as a collectivity within Confederation, Indians relate directly to the federal authority for all purposes rather than through intermediary levels of government such as provinces.

## [Translation]

**M. Lederman:** Une autre fois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous communiquerons avec vous pour prendre les dispositions.

La séance est levée. Reprise à 14 h 00.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je suis heureux d'accueillir les représentants du Conseil des autochtones du Canada et en votre nom, je leur souhaite la bienvenue.

A ma droite se trouve M. Harry Daniels, président du Conseil. Je lui demanderai de présenter ses collègues puis de faire sa déclaration liminaire.

Je désire vous rappeler que nous consacrerons au Conseil un peu plus d'une heure de séance. A 15 h 30, comme nous l'avons fait hier, nous entendrons d'autres témoins.

Monsieur Daniels.

**M. Harry Daniels (président du Conseil des autochtones du Canada):** Merci, monsieur le président.

Immédiatement à ma droite se trouve le professeur Victor Vallantine, notre conseiller spécial en matière de revendications territoriales; près de lui M. John Weynsteyn, directeur de la recherche sur les revendications territoriales; à ses côtés M. Jay Roberts, directeur administratif.

C'est un honneur pour moi de comparaître devant le Comité. Je ne considère toutefois pas mon témoignage devant un comité comme celui-ci comme un substitut à la participation que les Métis devraient pouvoir offrir au cours des négociations sur la Constitution.

Je crois fermement que les Métis, à titre de peuple fondateur de cette nation, devraient être invités à participer au processus de révision de la Constitution au même titre que les premiers ministres des provinces.

Je passe maintenant au texte de mon document.

La Constitution écrite du Canada est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, assorti d'amendements subséquents. Ce document représente un ensemble de principes, plus ou moins vaguement définis, suivant lesquels les Canadiens sont gouvernés.

Dans sa forme actuelle, la Constitution reflète dans une certaine mesure le dualisme de la société canadienne représentée par ses deux éléments, les francophones et les anglophones. On fait état dans la Constitution d'une troisième ethnie formée des «Indiens» qu'on dit dépendre directement de la Couronne.

Au cours des ans, l'usage du mot «Indiens» dans la Constitution est devenu synonyme de la notion de «statut particuliers». Ce concept contient implicitement un bon nombre de réalités historiques: l'une d'entre elles est le fait que les Indiens sont véritablement les «premiers Canadiens». Également, à titre de collectivité au sein de la Confédération, les Indiens traitent directement avec le gouvernement fédéral en toutes choses,

## [Texte]

The concept also implies rights and privileges gained as a result of political and land transactions and transcending those of normal citizenship.

"Special status" for Indians remains implicit in the proposed amendments without being further articulated or defined. There is also no attempt to be clearer about who is included in the reference to "Indians".

It is our contention that the generality and diffuseness surrounding the reference to "Indians" in the Constitution has not served the native people well in the years following Confederation. Nor has it met their expectations. There has been too much faith placed in the inherent feelings for freedom and justice which our forefathers understood to be deeply ingrained in the institutions and people of Canada. The passage of time has seriously eroded this faith.

• 1415

To leave the provision dealing with the Indians ambiguous and open-ended in their proposed amendments is to abandon all native people in Canada again to the whims and biases of future legislatures and bureaucrats.

All the Metis people and the tens of thousands of Indians had been deprived of their constitutional rights in 1867. This has been accomplished by laws of expedience, including the exclusionary provisions of the Indian Act by administrative fiat, and by what amounts to an arbitrary process, a redefinition of who is an Indian.

The absence of explicitness in the Constitution in its reference to Indians means that courts might concede the unconstitutionality of certain government measures but regard them as being, nevertheless, legal. Such legality divorced from constitutional intent, as has been the case with native people, is little more than an unchecked exercise of political power.

Indeed, governments have deprived native people of their rightful place in Canadian society on the strength of measures which are often rationalized as being legal. The use of such powers has not been tempered by justice. It must be seen, therefore, as a form of tyranny against which neither the present nor the proposed constitution offers much protection.

It is our view that the constitutional amendments should spell out the intent which the original provision was intended to reflect at the time of confederation. In doing so, the amendment would give proper meaning and substance to the history, contribution and potential of Canada's native people. This requires a more explicit identification of who is an Indian, recognition that native people are one of the founders of Canada and a rationalization of their special status within Confederation in terms which divests the concept of its current connotations of government tutelage.

In all the sectors of federal responsibility defined under Section 91 of the Constitution, for example, defence, currency, penitentiaries, et cetera, the responsibilities of the central

## [Traduction]

plutôt que de passer par des niveaux intermédiaires de gouvernement tels que celui des provinces. Ce concept sous-entend également des droits et privilèges obtenus par suite de transactions politiques et territoriales et dépassant ceux qui sont donnés aux citoyens ordinaires.

Sans y être mieux défini, le «statut particulier» des Indiens demeure implicite dans le nouveau projet de loi. On n'essaie pas non plus de mieux préciser à qui s'applique le terme «Indiens».

Nous soutenons que la généralité et l'imprécision du terme «Indiens» dans la Constitution n'a pas servi les meilleurs intérêts du peuple autochtone au cours des années suivant la formation de la Confédération. Les espoirs de ce peuple n'ont pas été comblés. On a placé trop de confiance dans le sentiment inhérent de liberté et de justice que nos ancêtres croyaient profondément ancré dans les institutions et dans le peuple canadiens. Le temps a sérieusement miné cette confiance.

En laissant ambiguës et imprécises les dispositions du projet de loi traitant des Indiens, on abandonne encore une fois tous les Indiens du Canada aux caprices et à la subjectivité des assemblées législatives et des bureaucraties de demain.

En 1867, tous les Métis et les dizaines de milliers d'Indiens du Canada ont été privés de leurs droits constitutionnels. Cela s'est fait par le biais de lois intéressées, y compris les dispositions d'exclusion de la Loi sur les Indiens, par des décrets administratifs et par ce qui est, en définitive, un processus arbitraire, la redéfinition du terme «indien».

L'imprécision de la Constitution en ce qui a trait aux Indiens signifie que les tribunaux peuvent reconnaître l'inconstitutionnalité de certaines mesures gouvernementales tout en les déclarant conformes à la loi. Cette légalité qui fait fi de l'esprit constitutionnel, et dont ont souffert les autochtones, ne constitue rien de moins qu'un exercice incontrôlé du pouvoir politique.

De fait, les gouvernements ont privé les autochtones de leur place légitime au sein de la société canadienne en s'appuyant sur des mesures qu'on a souvent présentées comme légales. De tels pouvoirs n'ont pas été exercés dans un esprit de justice. On doit par conséquent considérer cela comme une forme de tyrannie contre laquelle ni la Constitution actuelle ni le document proposé n'offrent de protection.

Nous croyons qu'on devrait préciser dans les amendements constitutionnels l'esprit des dispositions adoptées à l'époque de la Confédération. Ce faisant, la Constitution accorderait une juste importance à l'histoire, à la contribution et au potentiel du peuple autochtone du Canada. Cela exigerait qu'on définisse plus clairement qui est indien, qu'on reconnaisse que le peuple autochtone est l'un des peuples fondateurs du Canada et qu'on explique son statut particulier au sein de la Confédération en débarrassant ce concept de la connotation tutelle gouvernementale qu'il comporte actuellement.

Dans tous les domaines de responsabilité fédérale définis en vertu de l'article 91 de la Constitution, par exemple la défense, la monnaie, les pénitenciers etc., les responsabilités du gouver-

*[Text]*

legislative authority are clear. The reference to Indians and land reserved for Indians under the same section, however, appears to have been managed at best in a state of absent-mindedness, and at worst in a manner calculated to erase Indians from the scene entirely.

The weight of evidence over the years suggests that by a process of omission and commission the federal government has used its powers to erode and reduce its responsibilities and to redefine its relationship to natives. The effect has been to fragment a people originally recognized in the Constitution as an Indian collectivity into registered Indians, urban Indians, non-status Indians, Inuit, Métis, treaty Indians, non-treaty Indians, et cetera. One result of this legal and administrative dispersal of the native people has been to create hopelessly confused jurisdictional tangles to deprive native people of badly needed services and to dilute their sense of identity and community. This process has also served the purpose of decreasing the number of people who are recognized by the federal government as having special status.

Underlying this process of fragmentation and dispersal is a clear intent to accelerate the assimilation of native people; practice speaks louder than words. We believe therefore that placed in historical context, such current federal sentiments, as justice demands full respects for the dignity and rights of native peoples, are ephemeral and meaningless.

Today about only one-third of the native people are recognized by the federal government as native. Excluded groups include Métis and large numbers of Indians who under the myriad of rules and regulations invented since 1967 are no longer regarded as native in terms of federal constitutional responsibility. The Inuit, similarly, may have become a non-people had a Supreme Court decision in 1939 not affirmed that they came under the meaning of Section 91(24).

We believe that the Constitution conferred special rights on the Métis, along with its associated benefits and rights. The fact is well established in history, as you can see by the appendices later on. Métis and half-breed rights were recognized in a series of statutes and court decisions between 1850 and 1894. It is our view that the Constitution of 1867, occurring as it did in a context of legislative and judicial recognition of the Métis fact in Canada, was intended to reflect this in Section 91(24).

The issue of aboriginal title was especially paramount after 1870. Among its other purposes the Manitoba Act sought to extinguish Métis titles by means of special land grants. In doing so, this measure was predicated on a recognition of Métis identity and right as an aboriginal people.

*[Translation]*

nement central sont clairement définies. En vertu du même article, toutefois, la notion d'Indiens et de terres réservées aux Indiens semble au mieux avoir été traitée de façon distraite, et au pire, de façon calculée dans le but d'effacer totalement les Indiens de la carte.

Les preuves accumulées au cours des ans démontrent que par un processus d'omission et de délégation, le gouvernement fédéral a utilisé son autorité pour miner et réduire ses responsabilités à l'égard des autochtones et pour redéfinir ses rapports avec eux. En conséquence, un peuple autrefois reconnu dans la Constitution comme uni a été fragmenté en petits groupes: Indiens-inscrits, Indiens des villes, Indiens non-inscrits, Inuits, Métis, Indiens conventionnés, les Indiens non-conventionnés, etc. De cette dispersion administrative et juridique du peuple autochtone, il est résulté un incroyable mélange de juridiction visant à priver le peuple autochtone de services essentiels et à diluer leur identité et leur sentiment de collectivité. Ce processus a également réussi à décroître le nombre de personnes que le gouvernement fédéral reconnaît comme ayant droit à un statut particulier.

Ce processus de fragmentation et de dispersion traduit une nette intention d'accélérer l'assimilation du peuple autochtone; la pratique est plus éloquente que les mots. Puisque la justice exige le plein respect de la dignité et des droits du peuple autochtone, nous croyons donc que, placées dans un contexte historique, les intentions actuelles des autorités fédérales sont éphémères et dénuées de tout sens.

De nos jours, seulement un tiers environ des autochtones sont reconnus comme tels par le gouvernement fédéral. Les groupes exclus comprennent les Métis et un grand nombre d'Indiens qui, en vertu d'une myriade de règles et règlements inventés depuis 1867, ne sont plus considérés comme autochtones et échappent à la responsabilité constitutionnelle du fédéral. De plus, le peuple Inuit aurait pu devenir un peuple non-existant si ce n'avait été d'une décision de la Cour suprême en 1939 affirmant qu'il était régi par l'article 91(24).

Nous croyons que la Constitution accorde des droits particuliers aux Métis, en même temps que les autres droits et avantages qu'elle garantit. Le fait est bien établi historiquement, comme le démontrent les annexes ci-jointes. Entre 1850 et 1894, les droits des Métis et des gens au sang mêlé ont été reconnus par un éventail de lois et de décisions juridiques. A notre avis c'est l'article 91(24) de la Constitution de 1867 qui reconnaît l'existence législative et juridique du fait métis au Canada.

La question des droits aborigènes fut particulièrement importante après 1870. L'Acte du Manitoba visait notamment à éteindre les droits des Métis grâce à des territoires spéciaux. Cette mesure s'appuyait cependant sur la reconnaissance de l'identité et des droits des Métis en tant que peuple aborigène. De la même façon, les revendications territoriales des sangs mêlés résidant dans les Territoires du Nord-Ouest ont été reconnus par le Dominion Lands Act de 1879, à l'occasion de «l'élimination des titres des Indiens».



[Texte]

• 1420

As native people became submerged in succeeding waves of migration and their political leverage weakened, they were increasingly vulnerable to subterfuge and manipulation. In the longer run, governments no doubt hoped to succeed in eliminating native people entirely from the federal scene by a process of legal and administrative redefinition. In time, the constitutional reference and the intent it originally represented would become a quaint Canadian idiosyncrasy, and a dead letter. In prescribing such a destiny for native people, the federal government hoped, no doubt, to sweep their physical remains under 10 provincial carpets and to rid themselves forever of an historical legacy.

The constitutional amendments offer an opportunity to restore both the original intent of the BNA Act in its application to native people and to elaborate its purpose in terms of current Canadian realities. If there is any commitment in Canada to equality and freedom, and to a society that values both uniqueness and interdependence, then the destiny of Metis people and the unrecognized Indians must be accented as the destiny of all Canadians. If native people do not gain their place in the sun, neither will any other Canadian.

As now written, the constitutional amendments do not recognize and make no commitment to the restoration and continuance of a special relationship between the Crown and native people. References in the preambles to a renewal of federation wherein co-operation is fostered among Indians, Inuit and other Canadians is mere rhetoric. Emphasis on equal rights and opportunities has curious parallels with the government's policy of nondiscriminatory participation by Indians in Canadian society, which was enunciated in 1969 in a White Paper. This policy, which the federal government hastily withdrew in the face of united native opposition, was designed to destroy forever the historical, constitutional and legal rights and claims of native people.

As they stand, therefore, the constitutional amendments are not acceptable. They do not guarantee a continued recognition, nor attempt a more explicit articulation, of special status in the constitution. Neither do these amendments address the problem of restoring special status to the Metis and the Indians who are no longer recognized legally as such.

At stake are all the additional rights that accrue to native people as the aboriginal inhabitants of Canada, which exist over and above the normal rights and duties of citizenship. These refer to land rights, culture, customs, traditions and life-styles that constitute the essence of Metis and Indian identity.

Who are the founding peoples? Another, fundamental, omission in the constitutional amendments is some tangible recognition that native people were the original inhabitants of

[Traduction]

Au fur et à mesure que le peuple autochtone a été submergé par des vagues successives de migration et que son poids politique a diminué, il est devenu de plus en plus vulnérable au subterfuge et à la manipulation. Il ne fait aucun doute qu'à long terme, les gouvernements espéraient réussir à éliminer entièrement le peuple autochtone de la juridiction fédérale grâce à un processus de redéfinition juridique et administrative. Avec le temps, les dispositions constitutionnelles et le but visé au départ deviendraient une faible particularité canadienne sans signification. En prévoyant une telle destinée pour les peuples autochtones, le gouvernement fédéral espérait sans doute enterrer leurs restes physiques sous dix pierres tombales provinciales, se débarrassant ainsi à jamais d'une responsabilité historique.

Les amendements constitutionnels offrent la possibilité de restaurer tant le but original de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en ce qui concerne le peuple autochtone et de le préciser en tenant compte de la réalité canadienne actuelle. Si le Canada désire proclamer son respect de l'égalité et de la liberté et son désir de voir s'épanouir une société chérissant autant l'indépendance que l'interdépendance, alors la destinée du peuple métis et des Indiens non-reconnus doit être considérée comme étant également la destinée de tous les Canadiens. Si les autochtones ne méritent pas leur place au soleil, aucun autre Canadien ne la mérite.

Le libellé actuel des amendements constitutionnels ne traduit aucun engagement à l'égard de la restauration et du maintien de rapports particuliers entre la Couronne et le peuple autochtone. Dans les préambules, les allusions au renouveau d'une fédération où la collaboration serait encouragée entre les Indiens et les Inuits et les autres Canadiens ne sont que pure rhétorique. L'importance accordée aux chances égales et aux droits égaux offre de curieuses parallèles avec la politique gouvernementale de participation non-discriminatoire des Indiens dans la société canadienne, politique énoncée dans un Livre blanc en 1969. Cette politique que le gouvernement fédéral retira rapidement face à l'opposition solidaire des autochtones avait pour but de détruire à tout jamais les droits et les revendications historiques constitutionnelles et juridiques du peuple autochtone.

Le libellé actuel des amendements constitutionnels est donc inacceptable. Ils n'assurent aucune reconnaissance du statut particulier dans la Constitution et ils n'essaient pas d'en donner une meilleure définition. Ces amendements ne traitent pas non plus du problème du rétablissement du statut particulier pour les Métis et les Indiens qui ne sont plus reconnus comme tels devant la loi.

Les enjeux sont donc tous les droits supplémentaires revenant au peuple autochtone à titre d'habitants autochtones du Canada, droits s'ajoutant aux responsabilités et aux droits habituels des citoyens. Nous parlons ici des droits territoriaux, de la culture, des coutumes, des traditions et des styles de vie constituant l'essence même de l'identité métisse et indienne.

Qui sont les peuples fondateurs? Dans les amendements constitutionnels, on commet une autre erreur importante: on ne reconnaît pas de manière tangible que les peuples autochto-

## [Text]

this country and that, from the start, they played a vital and indispensable role in shaping its development. Absent-minded and passing reference to this fact in brochures is patronizing and does not constitute real recognition.

A few examples, picked out of a historical continuum, will illustrate that Canada today might have a very different geographic configuration, if indeed it existed, had it not been for the role played by its native people and, more precisely, the Metis.

People of Indian origin originally held title and enjoyed the rights of use and possession over the total area of what is now Canada. This fact was recognized by the Royal Proclamation of 1763, which in turn provided the basis for subsequent treaties and the practice of issuing scrip as a means of extinguishing aboriginal land title. Although this process was not accomplished without conflict, this was minimal compared to the costly wars of extermination that were fought in the U.S.A.

The native people in Canada, for the most part, co-operated peacefully as allies and partners in the business of founding a nation and expected in return that promises that had to do with their cultural and economic survival would be kept. It is still not too late to honour those promises.

As allies, native nations also played a central role in historical events leading to the formation of Canada. After capitulation, Quebec was regarded as a British Franco-Indian province in deference to the major groups shaping its destiny. During the wars with the United States, Indian forces held the balance of power in Canada and had a critical part to play in protecting their country's borders from persistent encroachments from the south.

The Metis of the North West formed the first provisional government under Louis Riel in 1869 and laid the foundation for the creation of Manitoba and its subsequent entry into Confederation. It was the Métis who insisted on Federation with Canada and resisted the opportunity to pursue such alternatives as accepting American invitations to merge with them. Two Métis wars of resistance were fought to protect their land rights and to gain such other democratic freedoms as representation in Parliament, language rights for both French and English, multiculturalism, etc. The Manitoba Act was a direct response to the petitions of the provisional government under Louis Riel.

There are now more than a million Metis and Indian people in Canada. We are beginning to stand up and speak out. As one of the founding peoples of this country, we are asking for proper recognition and redress. The response is likely to determine the future of both the native people and Canada as a whole. The failure of John A. Macdonald to read correctly the Metis messages from the North West in 1869 and 1885 proved costly for his party and for the cause of national unity to this very day.

## [Translation]

nes étaient les premiers habitants de ce pays et que, dès le tout début, ils ont joué un rôle important et indispensable dans l'orientation de son développement. L'allusion occasionnelle et distraite à ce fait dans les brochures n'est qu'une façade et ne constitue pas une véritable reconnaissance.

Quelques exemples tirés de l'histoire démontreront que le Canada d'aujourd'hui pourrait bien avoir une configuration géographique bien différente, en admettant qu'il existe, si ce n'avait été du rôle joué par le peuple autochtone, et plus précisément par les Métis.

Les peuples d'origine indienne furent les premiers à détenir les titres et à jouir du droit d'utilisation et de la possession de tout l'ensemble du territoire canadien actuel. Ce fait a été reconnu par la Proclamation royale de 1763, qui constituait la base de traités subséquents et permit l'utilisation de documents afin d'éliminer les titres territoriaux autochtones. Quoique ce processus ne fut pas réalisé sans conflit, ces dommages furent minimes si on les compare aux coûteuses guerres d'extermination que connurent les États-Unis d'Amérique.

Dans l'ensemble, les peuples autochtones du Canada collaborèrent pacifiquement à titre d'alliés et de coparticipants à la fondation d'une nation, s'attendant en retour que les promesses relatives à leur survie culturelle et économique seraient tenues. Et il n'est pas trop tard pour tenir ces promesses.

A titre d'alliées, les nations autochtones ont également joué un rôle important dans événements historiques du Canada. Après la capitulation, Québec était considérée comme une province britannique franco-indienne, par respect à l'égard des principaux groupes forgeant sa destinée. Au cours des guerres avec les États-Unis d'Amérique, les troupes indiennes détenaient la balance du pouvoir au Canada et avaient un rôle important à jouer dans la protection des frontières du pays contre l'invasion de ses voisins du sud.

Les Métis du Nord-ouest ont formé le premier gouvernement provisoire sous Louis Riel en 1869 et ont jeté les bases de la province du Manitoba et de son entrée subséquente au sein de la Confédération. Ce sont les Métis qui ont insisté pour former une fédération avec le Canada et qui ont résisté à la possibilité de s'unir aux Américains. Les Métis ont combattu lors de deux guerres de résistance afin de protéger leurs droits territoriaux et d'obtenir d'autres libertés démocratiques telles que la représentation au Parlement, les droits linguistiques, tant pour les francophones que pour les anglophones, le multiculturalisme etc. L'Acte du Manitoba était une réaction directe aux demandes du gouvernement provisoire sous Louis Riel.

Il y a maintenant plus d'un million de Métis et d'Indiens au Canada. Nous commençons à nous manifester. A titre de peuple fondateur de ce pays, nous demandons qu'on nous reconnaisse pleinement et qu'on corrige les erreurs du passé. La réaction à cette demande déterminera probablement l'avenir du peuple autochtone et du Canada dans son ensemble. Le fait que John A. Macdonald n'ait pas lu correctement les messages des Métis du Nord-Ouest en 1859 et en 1885 a évidemment été néfaste pour son parti et pour la cause de l'unité nationale et c'est vrai encore aujourd'hui.



*[Texte]*

We are asking, therefore, that the constitutional amendments become one instrumentality for re-establishing and reaffirming the hard-earned rights of native people in Canada. We propose, in effect, that a new amendment be written, which will guarantee in perpetuity certain rights, resources and institutional relationships for native people. In so doing, the constitution will discharge historical obligations and restate commitments to native people which, so far, have not been properly fulfilled. At the same time, the proposed constitutional amendments offer an opportunity to rationalize the special status of native people within the framework of a renewed federation in a way which enhances their potential contribution to Canada's future development as a nation.

The Concept of a Native Collectivity: In re-affirming for native people a special place in the Constitution and a special role in the development of a Canadian identity, the foundations would be laid for a policy which would include some of the following elements:

(i) All native people would be included in such a reference, including Metis, Indians and "non-status" Indians.

(ii) Special status under the Constitution would provide the opportunity for native groups in their various regions to exercise the rights of self-determination within the framework of Confederation and to develop as "nations" in a cultural and linguistic sense.

(iii) Consistent with this aim, native people would exercise the right to possess and use lands needed to ensure their economic self-reliance.

(iv) Native people would also have the right to practise and preserve their languages, traditions, customs and values, and to develop their own special institutions.

(v) As a "nation", each native group that achieves this development would have full jurisdiction over a specific geographic area as a form of government within the framework of Confederation.

(vi) The federal government, in keeping with its special responsibility for native people, would facilitate and finance the development of such native "nations" as an integral new dimension to Confederation.

Assumptions underlying the concept:

(i) Prevailing notions of "unity" and a concept of "Confederation" based on geographic and historical considerations, is flexible enough to accommodate the added dimension of "nation", referring to native race, culture and aboriginal origin.

(ii) Special status as implied in the constitution can be interpreted to mean that certain native groups can assume many of the powers and prerogatives of "provinces" and relate to the federal government accordingly.

(iii) A relationship between the larger native groups and the federal government could be rationalized in terms of two levels of government with defined spheres of responsibility. This

*[Traduction]*

Par conséquent, nous demandons que les amendements constitutionnels servent à rétablir et à réaffirmer les droits que les peuples autochtones du Canada ont bien mérités. De fait, nous proposons la rédaction d'un nouvel amendement assurant au peuple autochtone à perpétuité certains droits, ressources et rapports institutionnels. Ce faisant, la Constitution s'acquittera de ses obligations historiques et réaffirmera les engagements pris à l'égard du peuple autochtone, engagements qui jusqu'à maintenant n'ont pas été pleinement respectés. Les amendements constitutionnels offrent en même temps la possibilité de préciser le statut particulier du peuple autochtone dans le cadre d'une fédération renouvelée de façon à souligner sa contribution potentielle au développement futur de la nation canadienne.

Le concept d'une collectivité autochtone. En réaffirmant dans la Constitution le statut particulier du peuple autochtone et son rôle particulier dans le développement d'une identité canadienne, on jetterait les bases d'une politique comprenant les éléments suivants:

i) Tous les peuples autochtones seraient touchés, y compris les Métis, les Indiens, et les Indiens non inscrits.

ii) En vertu de la Constitution, le statut particulier offrirait aux groupes autochtones de diverses régions la possibilité d'exercer le droit à l'autodétermination au sein de la Confédération et de se développer des points de vue culturel et linguistique comme des «nations».

iii) En conséquence, les peuples autochtones auraient le droit de posséder et d'utiliser des terres afin d'assurer leur autosuffisance économique.

iv) Les peuples autochtones auraient également le droit de parler et de préserver leur langue, de conserver leurs traditions, leurs coutumes et leurs valeurs et de créer leurs propres institutions.

v) A titre de «nation», chaque groupe autochtone atteignant ce niveau de développement aurait toute compétence sur un territoire géographique donné, constituant ainsi une forme de gouvernement au sein de cadre confédératif.

vi) En prenant ces responsabilités particulières à l'égard des peuples autochtones, le gouvernement fédéral aiderait financièrement la création de telles «nations» autochtones, qui donneraient à la Confédération un nouveau visage.

Le concept se fonde sur les hypothèses suivantes:

i) La notion actuelle d'«unité» et le concept d'une «confédération» fondée sur des considérations géographiques et historiques sont suffisamment souples pour permettre la dimension supplémentaire de «nation», qui s'applique à la race autochtone, à la culture et aux origines aborigènes.

ii) Le «statut particulier» tel que défini dans la Constitution peut être interprété comme signifiant que certains groupes autochtones peuvent assumer un bon nombre des pouvoirs et des prérogatives des «provinces» et traiter avec le gouvernement fédéral en conséquence.

iii) Les rapports entre les groupes autochtones les plus considérables et le gouvernement fédéral pourraient constituer l'interaction de deux niveaux de gouvernement ayant chacun



## [Text]

would be far superior to the present trusteeship role of the federal government.

(iv) Placing federal-native relationships on an intergovernmental basis, moreover, provides a framework for resolving current problems which have to do with mineral and renewable resources on native lands, funding of social and economic programs, taxation, consultation, and a host of other questions.

Proposed Amendments: A new and separate section would be included as a constitutional amendment which would read as follows:

*Ancillary Provisions Respecting Native People:*

The provisions of this division are established and affirmed on the historical fact that native Peoples played a vital role in the founding of Canada and on the fundamental proposition that, as a result of various treaties, agreements, undertakings and understandings entered into, native people derive special rights and entitlements and maintain a special place within the Canadian federation.

To these ends it is accordingly declared that in Canada, native people shall enjoy and continue to enjoy the following rights and entitlements: the right to include all persons in their number by virtue of Indian blood or by marriage or adoption; the right to retain, modify or develop their culture, customs, traditions and lifestyles as native nations; the right to manage their affairs and their rights in land as native nations; entitlement to additional and special services and programs under the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada; entitlement to representation in Parliament; entitlement to executive councils and to a native legislature which will have the same relationship to Canada as provincial legislatures; authority over specific areas of jurisdiction, including the power to make and administer laws in a class of subjects not covered by the Parliament of Canada; the right to make laws and administer programs specifically in relation to education.

• 1430

The Métis, together with other native people, are seeking the restoration of fundamental political, cultural and economic rights. Prior to 1870, the Métis enjoyed such rights and were instrumental in bringing Manitoba into Confederation on the understanding that their nationhood and their rights and duties implicit in this status would be respected. This proved to be an empty guarantee. Today there is an opportunity to once again recognize that one of the cornerstones of federation is represented in Canada's native history. To ignore this reality is to undermine the essential concept of federation and distort the development of a nation that has the potential of becoming truly Canadian. Métis nationalism is Canadian nationalism.

Now I want to bring to your attention the appendices. Appendix A is a legislative definition of native people before the BNA Act. And there is an act of 1850, an act for the better protection of lands and property of the Indians in Lower Canada, and that meant all persons of Indian blood. No. 2: An

## [Translation]

leur domaine précis de responsabilités. Cela serait bien supérieur à l'actuelle tutelle du gouvernement fédéral.

iv) De plus, l'établissement de relations fédérales-autochtones à un niveau intergouvernemental offrirait la possibilité de résoudre le problème des ressources renouvelables et minérales qui se trouvent sur les terres appartenant aux autochtones, celui du financement de programmes sociaux et économiques, celui de la fiscalité de la consultation et bien d'autres.

Voici l'amendement que nous proposons. Un article nouveau et distinct serait inclus à titre d'amendement constitutionnel et il se lirait comme suit:

*Dispositions corrélatives relatives aux autochtones:*

Les dispositions de cette section sont établies et sont fondées sur le fait historique suivant: les peuples autochtones ont joué un rôle important dans la fondation du Canada; et sur l'affirmation suivante: à la suite de divers traités, ententes et engagements signés, les peuples autochtones possèdent des droits et titres particuliers et ont toujours eu un rôle particulier à jouer au sein de la Fédération canadienne.

Ainsi, il est déclaré qu'au Canada, les peuples autochtones devront jouir et continuer à jouir des droits et titres suivants: le droit de prendre dans leurs rangs toute personne par voie de filiation, de mariage ou d'adoption; le droit de préserver, de modifier ou de développer leur culture, leurs coutumes, leurs traditions et leur mode de vie, comme des nations autochtones; le droit de gérer leurs affaires et leurs titres fonciers comme des nations autochtones; le droit à des services et des programmes spéciaux et additionnels, d'après une loi exclusive du Parlement du Canada; le droit d'avoir des représentants au Parlement; le droit d'avoir des conseils exécutifs et une assemblée législative autochtone qui entretiendrait les mêmes rapports avec le gouvernement du Canada que les assemblées législatives provinciales; la responsabilité de certains domaines de compétence, y compris le pouvoir de légiférer dans plusieurs secteurs qui ne relèvent pas du Parlement du Canada; le droit de légiférer en matière d'éducation et de créer certains programmes.

Les Métis, de concert avec d'autres autochtones, aimeraient qu'on restaure ces droits économiques, culturels et politiques fondamentaux. Avant 1870, les Métis jouissaient de ces droits et ce sont eux qui ont incité le Manitoba à se joindre à la Confédération après qu'on leur eut promis le respect de leur entité et donc des droits et responsabilités liés à ce statut. C'était des promesses en l'air. Aujourd'hui, à nouveau, on a l'occasion de reconnaître que l'une des pierres angulaires de la fédération, ce sont les autochtones du Canada. Nier cette réalité c'est saper le concept même de fédération et déformer l'évolution d'une nation qui a tout le potentiel voulu pour devenir vraiment canadienne. Le nationalisme des Métis se fonde au nationalisme des Canadiens.

J'aimerais maintenant vous parler des quelques annexes. L'annexe A est une définition législative de ce que sont les autochtones d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il y a une loi de 1850, la Loi visant à mieux protéger les terres et propriétés des Indiens du Bas-Canada, qui considère

## [Texte]

Act to Encourage the Gradual Civilization of the Indian Tribes in This Province and to Amend the Laws Respecting Indians, and it says that it shall apply only to Indians or persons of Indian blood or intermarried with Indians, and these were the criteria used throughout the Constitution.

I should make a note there that the definition of "Indian" changed after 1867. Prior to 1867 Metis were included in all references to Indian. The first Indian Act excluded Metis, seven years after Confederation, and after that the government narrowed this definition of what an Indian was.

Appendix B is the Metis Provisional Government Bill of Rights in which I draw to your attention the fact that in sections 16 and 17 we talked about the English language being their language and English and French being the common language for the legislature and the courts, and that all people spoke both languages in their political and social lives.

Appendix C is Constitutional Recognition of Rights of Metis and Non-status Indians. We have the Royal Proclamation of 1763, the British North America Act of 1867 and the Manitoba Act of 1870. I will not read these but will assume that they will be read into the record later on, or written in.

Appendix D is Legislative Recognition of Rights of Metis and Non-status Indians, and that includes the Dominion Lands Act of 1879. The Manitoba Act and the Dominion Lands Act refer especially to the Metis and extinguishing their Indian title to land.

Our policy statement from the Native Council of Canada, given to the Cabinet on March 1978, states that the Native Council of Canada represents the Metis and Half-breed people and Indian groups of this country who are not represented or protected by the Indian Act; we reject the term "non-status".

Appendix F is our presentation to the Task Force on National Unity, March 2, 1978. I would like that read into the *Minutes of Proceedings*. It is consistent with our arguments in this paper.

To close, Mr. Chairman, I would like to read portions of an extract of a speech which I gave in, Val-d'Or, Quebec, last week, and which is under Appendix G. Canadian identity is inseparable from its native identity, and this aboriginal heritage must be taken into account in the national unity and constitutional reform debates presently taking place. There can be no Canadian culture, nor can there be national unity until Canadians accept their aboriginal heritage. There is no other group in Canada which better represents the fusion of the old world and the new as the Metis of Canada.

• 1435

The Metis must be brought into any renegotiation of the constitution if there is to be a realistic solution to the Canadi-

## [Traduction]

comme indienne toutes personnes ayant du sang indien. Il y a ensuite une loi pour favoriser la civilisation graduelle des tribus indiennes de la province et pour modifier la législation sur les Indiens. On y dit que cette loi s'appliquera à tous les Indiens, à toutes les personnes de sang indien et à toutes les personnes mariées à des Indiens. Voilà le critère qu'on retrouve dans tous les textes constitutionnels.

J'en profite maintenant pour souligner que, après 1867, on a modifié la définition du terme «indien». Avant 1867, tout ce qui touchait les Indiens s'appliquait également aux Métis. La première Loi sur les Indiens, adoptée sept ans après la Confédération, a exclu pour la première fois les Métis et, par la suite, le gouvernement a rétréci encore davantage la définition du terme «indien».

L'annexe B est la déclaration des droits du gouvernement provisoire métis. J'attire votre attention en particulier sur les articles 16 et 17 où l'on dit que la langue anglaise est la langue des Métis, que l'assemblée législative et les tribunaux emploieront et l'anglais et le français et que tous les individus pourront employer indifféremment l'une ou l'autre langue dans leur vie politique et dans leur vie de tous les jours.

L'annexe C regroupe les textes constitutionnels qui reconnaissent les droits des Métis et des Indiens non inscrits. Il y a la Proclamation royale de 1763, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et l'Acte du Manitoba de 1870. Je ne vais pas vous les lire mais je présume qu'il vont figurer au compte rendu, dans le texte des délibérations ou en annexe.

L'annexe D regroupe les textes de loi qui reconnaissent les droits des Métis et des Indiens non inscrits. Il y a entre autres la Loi des terres fédérales de 1879 et l'Acte du Manitoba qui mentionnent expressément les Métis et l'extinction de leurs droits fonciers en tant qu'Indiens.

L'exposé de principe du Conseil canadien des autochtones, remis au Cabinet en mars 1978, affirme que le Conseil canadien des autochtones représente les Métis et les personnes au sang mêlé, de même que tous les groupes d'Indiens qui, au Canada, ne sont pas protégés par la Loi sur les Indiens. Nous rejetons l'expression «non inscrits».

Dans l'annexe F, il y a le mémoire que nous avons présenté au groupe d'étude sur l'unité nationale, le 2 mars 1978. J'aimerais qu'on le lise au profit du compte rendu. Il regroupe les arguments qu'on présente dans ce mémoire-ci.

En terminant, monsieur le président, j'aimerais vous lire des extraits d'un discours que j'ai prononcé à Val-d'Or au Québec, la semaine dernière dont le texte se trouve à annexe G. L'identité canadienne est inséparable de sa composante autochtone et l'héritage aborigène doit être pris en considération dans l'actuel débat sur l'unité canadienne et la réforme constitutionnelle. Il n'y aura ni culture ni identité canadiennes tant et aussi longtemps que les Canadiens n'assumeront pas l'héritage aborigène. Personne d'autre au Canada ne représente mieux la fusion du vieux continent et du nouveau monde.

Les Métis doivent participer à toute renégociation de la Constitution si l'on veut que soit apportée une solution réaliste



[Text]

an national unity problem, Metis nationalism with Canadian nationalism.

I was calling for a founding nations conference of Anglophones, Francophones, Metis and other native people which should be held before any further discussions take place on questions of constitutional reform. I have expressed surprise at the narrowness of Rene Levesque's recent comparison to the issues facing Quebecois and those historically faced by the Metis people. The basic political, cultural and economic rights which the Metis sought to secure in joining Confederation in 1870 are now once again being ignored by the provincial government which ironically is seeking similar guarantees for the Quebecois. The Metis fact, not the Francophone or Anglophone represents the true basis of Canadian culture. As historians know the western Canadian Metis community was the embryo of a burgeoning identity, but this identity was suppressed and denied by the federal government in Ottawa which looked to England and France for its notions of culture and thus blatantly violated the terms of the agreement by which Louis Riel's Metis provisional government negotiated Manitoba's entry into Confederation. Since then it has been the British and French notion of culture and not a distinctly Canadian one which has dominated Canada. Mexico did not go this route and, as we all know, developed a vibrant culture and a strong national community. It is no wonder that Canadian unity and national identity are in a crisis. Canadians have never recognized that their culture is really in the native tradition.

How can anyone defend recognition of Quebecois rights without recognizing the rights of the Metis and Indians and Inuit of Canada, otherwise Francophone and Anglophone demands are hypocritical.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you, Mr. Daniels.

Do you agree that those appendices should be printed in our proceedings?

**Some hon. Members and Senators:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman.

I must agree with the submission made by Mr. Daniels in that I cannot really see a constitution of Canada being formulated and finalized which does not fully take cognizance of the contribution and the identity of our native peoples. I think this is essential to our Canadian identity and to our cultural origins in this country.

Just for my edification, Mr. Daniels, perhaps you will tell me if you make a difference in your statement here between a Metis and a half breed. Is there any difference in your mind?

**Mr. Daniels:** I use the term interchangeably.

[Translation]

aux problèmes de l'unité nationale canadienne. Le nationalisme métis s'intègre au nationalisme canadien.

J'ai réclamé une conférence des nations fondatrices, les anglophones, les francophones, les Métis et les autres autochtones; elle devrait être tenue avant qu'ait lieu toute autre discussion relative à la réforme constitutionnelle. J'ai déjà dit trouver surprenante l'étroitesse d'esprit manifestée par René Lévesque, lorsqu'il a comparé récemment les problèmes des Québécois à ceux qu'ont, depuis tout temps, connus les Métis. Les droits fondamentaux politiques culturels et économiques que les Métis ont cherché à obtenir en se joignant à la Confédération en 1870, sont encore une fois négligés par le gouvernement provincial, qui, ironiquement, cherche à obtenir des garanties similaires pour les Québécois. C'est le fait métis, et non le fait francophone ou anglophone, qui représente la base véritable de toute culture canadienne. Comme les historiens le savent, la collectivité métis de l'Ouest du Canada a été l'embryon d'une identité naissante, mais cette identité a été supprimée et rejetée par le gouvernement fédéral d'Ottawa, qui est allé chercher en Angleterre et en France ses notions de culture, violant ainsi de manière évidente les conditions de l'accord aux termes duquel le gouvernement métis provisoire de Louis Riel avait négocié l'entrée du Manitoba au sein de la Confédération. Depuis lors, ce sont les notions britanniques et françaises de culture, et non une notion authentiquement canadienne qui ont dominé le Canada. Le Mexique n'a pas choisi cette voie et, comme nous le savons tous, s'est doté d'une culture énergique et d'une forte collectivité nationale. Il n'est pas étonnant que l'unité canadienne et l'identité nationale soient en situation de crise. Les Canadiens n'ont jamais admis que leur culture prend vraiment ses sources dans les traditions autochtones.

Comment peut-on défendre la reconnaissance des droits des Québécois sans reconnaître les droits des Métis, des Indiens et des Inuits du Canada? Sans cela, les exigences des francophones et des anglophones sont hypocrites.

Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci, monsieur Daniels.

Êtes-vous d'accord pour que ces documents soient annexés aux comptes rendus de nos délibérations?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président.

Je me dois de convenir des propos de M. Daniels, en ceci que je ne puis vraiment envisager qu'une constitution canadienne soit formulée et établie sans que l'on prenne entièrement en ligne de compte les contributions et l'identité de nos autochtones. Je pense que ceci est essentiel à l'identité canadienne et à la revalorisation de nos sources culturelles.

Monsieur Daniels, j'aimerais avoir un simple renseignement: quelle différence faites-vous entre un Métis et un «half-breed»? Y a-t-il une différence quelconque dans votre esprit?

**M. Daniels:** Je me sers des deux termes indifféremment.



## [Texte]

**Senator Neiman:** Interchangeably, right. Do you see any difference between what is referred to as an Indian and the Métis or should we be treating all native peoples of mixed blood and Indian blood alike, in so far as the recognition of your rights and your constitutional claims are concerned?

**Mr. Daniels:** As our constitutional claims?

**Senator Neiman:** Well your . . .

**Mr. Daniels:** As opposed to Indians, do you mean?

**Senator Neiman:** . . . claims to be recognized as an integral part of the Canadian mosaic.

**Mr. Daniels:** Part of our argument, which is not written here—it is written, but not in the terms I am going to use—is that many mixed bloods and white people are recognized as treaty Indians and it has become a legal definition. I am questioning the fact of any pure race in the world as a matter of fact, because there has been so much interchanging. If you are asking me if we should have the same kinds of rights as Indians, or should we be all Indians, using a generic term—I would prefer “native” as a generic term, because the term “Indian” is alien to my language and is alien to the Canadian Indian language as well. It has been imposed upon us—as a native people, yes, we should be all treated the same as having aboriginal rights in this country, a special status in this country above and beyond what the normal citizen would have, as preferred citizens of this country based upon our heritage and our occupancy and use of the land.

**Senator Neiman:** Is my understanding correct that what you are really arguing for is, in effect, a return to special status such as was presumably accorded you under the BNA Act? You want to be directly under the jurisdiction of the federal government. You want some special recognition that your relationship is only to the federal government and that, in fact, you have objected to this gradual transference of powers to the provincial governments?

• 1440

**Mr. Daniels:** Yes, we want to have the responsibility for the native people—using another generic term and saying “Métis”—for one. And we want to renegotiate what happened in 1867 and 1870 when we, as Métis people, fought with our provisional government for the inclusion of Manitoba in Confederation. We were given certain promises at that time; those promises were not fulfilled. We want to renegotiate on all those terms before we write a new constitution.

**Senator Neiman:** But are you suggesting that we set aside various lands, for instance, in Canada that would be, in effect, separate provinces administered by the native people? And are you asking for distinct recognition and, literally, geographical jurisdiction over certain areas of Canada?

## [Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Bon. Trouvez-vous une différence entre les Indiens et les Métis ou devrions-nous traiter de la même manière tous les autochtones qu'ils soient Métis ou Indiens, en ce qui a trait à la reconnaissance de leurs droits et de leurs revendications constitutionnelles?

**M. Daniels:** Nos revendications constitutionnelles?

**Le sénateur Neiman:** Eh bien . . .

**M. Daniels:** Par opposition aux Indiens, vous voulez dire?

**Le sénateur Neiman:** . . . vos revendications en vue d'être reconnus comme une partie intégrante de la mosaïque canadienne.

**M. Daniels:** Une partie de notre argument qui n'est pas écrite ici,—elle est énoncée mais pas dans les termes que je vais utiliser—tient au fait que de nombreuses personnes au sang mélangé et même des Blancs sont considérés comme des Indiens visés par les traités et cela est devenu une définition juridique. En vérité, je doute fort de l'existence d'une race pure quelconque dans le monde, et ce parce qu'il y a eu tant d'échanges. Vous me demandez si nous devrions avoir des droits semblables à ceux des Indiens, ou si nous devrions tous être des Indiens, s'il faut se servir d'un terme générique, j'aimerais mieux recourir au générique «autochtones», parce que le terme «indiens» est étranger à ma langue, ainsi d'ailleurs qu'à la langue des Indiens du Canada. Il nous a été imposé. En notre qualité de peuples autochtones, oui, nous devrions tous être traités de la même manière, comme ayant des droits aborigènes au Canada; nous devrions avoir dans ce pays un statut spécial supérieur à celui du citoyen normal; nous devrions être des citoyens privilégiés en raison de notre patrimoine ainsi que de notre occupation et utilisation premières du territoire.

**Le sénateur Neiman:** Si je comprends bien, ce que vous demandez vraiment, en fait, c'est un retour au statut spécial qui vous avait probablement été accordé aux termes de l'AANB. Vous voulez relever directement du gouvernement fédéral. Vous voulez que l'on reconnaisse en particulier que vous n'avez de comptes à rendre qu'au gouvernement fédéral et, en fait, vous êtes opposés à ce transfert graduel des pouvoirs aux gouvernements provinciaux?

**M. Daniels:** Oui, nous voulons être responsables des autochtones, servons-nous plutôt d'un autre terme générique et, disons, des «métis», avant tout. Nous voulons en outre renégocier les accords de 1867 et 1870, époque à laquelle en notre qualité de peuple métis, nous avons combattu avec notre gouvernement provisoire afin que le Manitoba soit inclus dans la Confédération. On nous avait fait certaines promesses à l'époque; ces promesses n'ont pas été tenues. Nous voulons qu'aient lieu des négociations portant sur toutes ces conditions avant que soit rédigée une nouvelle Constitution.

**Le sénateur Neiman:** Mais proposez-vous, par exemple, que l'on mette de côté, au Canada, diverses terres qui seraient, en fait, des provinces séparées administrées par les autochtones? Demandez-vous une reconnaissance distincte et, littéralement,

[Text]

**Mr. Daniels:** Within provinces, yes.

**Senator Neiman:** Within provinces, with something similar to a provincial status?

**Mr. Daniels:** We are working on that right now. We are at present working on a paper that is going to bring this more into focus and will define those portions of it. I do not want to give too much here, because we had a dream and the dream is coming true; we are writing it down on paper and trying to put it together.

**Senator Neiman:** I can see that it is going to be an extraordinarily difficult process for you to try to put forward a proposal that would be practical, if nothing else. It may be idealistic, but to try to rewrite history, as it were, is going to be very difficult. Without excepting that injustices have been done to the native people, I think it is almost impossible to foresee that we can rewrite history, or that we could set up enclaves within Canada in terms of, for instance, the way the reservations are today.

**Mr. Daniels:** You are doing it today with James Bay. You are doing it in the Northwest Territories, in the negotiations for that. You have done it with treaties and the reserve system in Canada. We are asking for something similar. We are not talking in separatist terms, we are talking about being included in Confederation on the terms that you are now temporarily negotiating with Indians of this country; treaty Indians as it were, or—I do not like to use the term—status Indians.

**Senator Neiman:** Under your proposals of what should be contained in ancillary provisions respecting native peoples to join to a draft constitution, the first is:

—the right to include all persons in their number by virtue of Indian blood or by marriage or adoption.

One of the most difficult problems we are having, as you know, is with Section 12(1)(b) of the Indian Act. There, again, it is going to be almost impossible to go back and redefine Indian. We can cancel that provision today, but it is going to be an extraordinarily complex task even to try to think of redefining Indian—in terms of simply by marrying an Indian you become an Indian. Is this what you are suggesting? Or are you suggesting something like a quarter blood or an eighth blood or some such definition that would be easily and legally defined?

**Mr. Daniels:** Blood quantum does not hold anything for me, so I do not even want to argue that point.

Senator Neiman, I would like to draw your attention to Appendix A, where in 1850 and in 1857 these documents were used and this type of attitude was used before the writing of the constitution of 1867, the BNA Act. In the Act of 1850 by the Parliament of Canada—Statute 1850, 13 and 14 Victoria, Chapter 42, Section 5—the criteria are laid down: first, all persons of Indian blood; second, all persons intermarried with any such Indians and residing amongst them and the descend-

[Translation]

la responsabilité pleine et entière de certaines régions géographiques du Canada?

**M. Daniels:** A l'intérieur des provinces, oui.

**Le sénateur Neiman:** A l'intérieur des provinces, avec un statut un peu semblable à celui d'une province?

**M. Daniels:** Nous étudions cette question actuellement. Nous sommes en train de préparer un document qui précisera ces aspects et nous permettra d'élaborer ces questions. Je ne veux pas vous en dire trop parce que nous avons un rêve qui est en train de se réaliser: nous sommes en train de le coucher sur papier, d'en assembler les morceaux.

**Le sénateur Neiman:** Je constate que vous aurez une tâche très ardue si vous entreprenez de présenter des propositions qui soient à tout le moins pratiques. Vous êtes peut-être idéaliste car il est très difficile d'essayer de récrire l'histoire, pour ainsi dire. Sans nier que les autochtones ont été traités injustement, je pense qu'il est presque impossible d'essayer de récrire l'histoire ou d'établir, au sein du Canada, des enclaves semblables aux réserves actuelles.

**M. Daniels:** Vous le faites actuellement à la baie James. Vous le faites dans les Territoires du Nord-Ouest, dans le cadre de certaines négociations. Vous l'avez fait par des traités et en vertu du système des réserves au Canada. Nous demandons quelque chose de semblable. Nous ne parlons pas en termes séparatistes, nous parlons d'être inclus dans la Confédération selon les conditions que vous négociez actuellement avec les Indiens du Canada, les Indiens conventionnés ou, c'est une expression que je n'aime pas, les Indiens inscrits.

**Le sénateur Neiman:** D'après vos propositions relatives aux dispositions auxiliaires sur les autochtones à joindre à toute nouvelle constitution, il faudrait garantir, premièrement:

... le droit de prendre dans leurs rangs toute personne par voie de filiation, de mariage ou d'adoption.

Comme vous le savez, un des problèmes les plus pénibles que nous ayons est celui que nous pose l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens. Encore une fois, il va être pratiquement impossible de définir qui est indien. Nous pouvons annuler cette disposition aujourd'hui, mais ce sera une tâche extrêmement complexe que d'essayer même de définir qui est indien en disant simplement qu'en épousant un Indien on devient indien. Est-ce là ce que vous proposez? Ou proposez-vous quelque chose comme un quart de sang indien ou un huitième de sang indien, ou une définition de ce genre qu'il serait facile de définir juridiquement?

**M. Daniels:** Les pourcentages sanguins ne signifient absolument rien pour moi; je ne veux donc même pas discuter de cette question.

Sénateur Neiman, j'aimerais porter à votre attention l'annexe A; en 1850 et en 1857, l'on s'est servi de documents et d'arguments semblables, et cela avant de rédiger la Constitution de 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Dans la Loi de 1850 du Parlement du Canada—Statut de 1850, 13 et 14 Victoria, Chapitre 42, Article 5, les critères sont établis: premièrement, toutes les personnes de sang indien; deuxièmement, toutes les personnes mariées à ces Indiens et habitant



## [Texte]

ants of all such persons; third all persons residing amongst such Indians, and fourth all persons adopted in infancy by any such Indians. Then again in 1857 half way down the passage here we have:

• 1445

... shall apply only to Indians or persons of Indian blood or intermarried with Indians ...

**Senator Neiman:** Yes, I realize this is the definition that you adopted at that time, but we also had different treaty obligations at that time. Each year and each month the federal government and the provincial governments have undertaken new obligations with regard to the support of Indians, whether it is well taken and whether it has been fruitful and helpful to you, of course, is another question at all, but governments are spending, I suppose, hundreds of millions of dollars on native people and native problems that were not foreseen in those days. So are you suggesting that you want to go back to square one and scrap every act, every type of support that we are now giving native people and rewrite the whole constitution starting with what you got in the days those treaties were made.

**Mr. Daniels:** The new constitution does not define who is an Indian.

**Senator Neiman:** No, I am not on that point now. I am saying, are you prepared to go back to square one to start your agreements and negotiations with the federal and provincial governments, lose whatever rights and privileges et cetera, you are now enjoying. Regardless of whether you think they are good or bad, you are getting a substantial number of them. Do you want to go right back and start all over at square one?

**Mr. Daniels:** We do not have any special status, and I am talking for the Metis people now.

**Senator Neiman:** Yes, well, I was talking for natives as a whole.

**Mr. Daniels:** Oh.

**Senator Neiman:** It is because this is part of your proposal that they all be treated as one group. I agree ...

**Mr. Daniels:** We want to renegotiate the terms to include the Metis and those Indians not protected by the Indian Act and to redefine who is an Indian. If we are going to use "Indian" or "native" as a generic term, then we should renegotiate the inclusion of the Metis people and those Indians who have been excluded either arbitrarily or unwittingly.

**Senator Neiman:** Right, but you are also saying that if you want to achieve that particular goal you would also be prepared to go back and renegotiate all the agreements and undertakings that are now given through various acts of departments of the federal and provincial governments.

**Mr. Daniels:** What I am saying is that we will simply renegotiate the definition of who is a native person in this

## [Traduction]

avec eux ainsi que les descendants de toutes ces unions; troisièmement, toutes les personnes habitant parmi ces Indiens et, quatrièmement, toutes les personnes adoptées en bas âge par ces Indiens. Ensuite, en 1857, au milieu de cette référence, on trouve:

... s'appliquera uniquement aux Indiens ou aux personnes de sang indien ou mariés à des Indiens ...

**Le sénateur Neiman:** Oui, je me rends compte que c'est là la définition que vous aviez adoptée à l'époque; mais les traités de l'époque comportait également des obligations fort différentes de celles d'aujourd'hui. Tous les ans, tous les mois, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont entrepris de s'acquitter de nouvelles obligations en ce qui a trait à l'appui des Indiens. Que cela ait été bien reçu, que cela ait été fructueux ou vous ait été utile, voilà rien sûr qui reste à décider. Mais les gouvernements dépensent, si je ne m'abuse, des centaines de millions de dollars pour venir en aide aux autochtones et pour résoudre les problèmes des autochtones qui n'avaient pas été anticipés à cette époque-là. Proposez-vous donc d'en revenir à la situation première, de jeter à la poubelle toutes les lois, toutes les formes d'appui que nous accordons actuellement aux autochtones, et de récrire toute la constitution en commençant par ce que vous aviez obtenu à l'époque où ces traités ont été rédigés.

**M. Daniels:** La nouvelle constitution ne définit pas qui est indien.

**Le sénateur Neiman:** Non, ce n'est pas de cela que je parle. Je vous demande si vous êtes prêt à en revenir à la situation première, à recommencer à zéro vos ententes et vos négociations avec les gouvernements fédéral et provinciaux, à perdre les droits et privilèges dont vous jouissez actuellement. Abstraction faite de leur qualité et de leur défaut, vous en avez un nombre considérable. Aimerez-vous repartir à zéro?

**M. Daniels:** Nous n'avons aucun statut particulier et je parle maintenant au nom des Métis.

**Le sénateur Neiman:** Oui, eh bien, je parlais des autochtones en général.

**M. Daniels:** Ah bon.

**Le sénateur Neiman:** C'est parce que vous proposez qu'ils soient tous traités comme un seul groupe. Je conviens ...

**M. Daniels:** Nous voulons renégocier les conditions de manière à inclure les Métis et les Indiens qui ne sont pas protégés par la Loi sur les Indiens et nous voulons redéfinir le terme «indien». Si nous allons nous servir du terme «indien» ou «autochtone» comme générique, nous devrions renégocier l'inclusion des Métis et des Indiens qui ont été exclus soit arbitrairement soit involontairement.

**Le sénateur Neiman:** Oui, mais vous dites également que si vous réussissiez à atteindre cet objectif précis, vous seriez également prêt à renégocier toutes les ententes, tous les engagements qui existent actuellement aux termes de diverses lois appliquées par les ministères fédéraux et provinciaux.

**M. Daniels:** Je dis que nous allons simplement renégocier la définition du terme «autochtone», de manière qu'il inclut les



[Text]

country to include Indians, mixed bloods and those people who intermarry or are taken in by adoption, the way we have done it for years and years and we are doing it today. If you married an Indian tomorrow, Senator, you would be an Indian the following day. So it is alive and well today.

What I am saying is that we want to renegotiate the Metis entrance into confederation. Promises were made and were not kept and that is all we are saying at this point in time. I do not want to rewrite the treaties. If the Indians are happy with those, fine. We simply want to redefine who is included in this special status section of the constitution to include Metis and those Indians not protected by the Indian Act; we will renegotiate whatever special rights we have after that fact. I think it is redundant to argue now what special rights there will be; we have to first of all negotiate the redefinition of that term and the acceptance of our people of that term and what it means, the generic term "Indian" or "native".

**Senator Neiman:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman.

• 1450

I would like to put a few questions to Mr. Daniels and I want to begin by reading a couple of quotations from the initial white paper that was put out by the government, *A Time for Action*, which dealt with native people and with the objectives of this constitutional renewal as far as the government was concerned in its relation with native people, and to ask you whether or not you feel the original statements in the white paper were accurate, or the objectives sought were accurate and satisfactory as far as you were concerned, and whether they have been translated into proposals in the bill. I refer to page 2 of *A Time for Action*, where it says:

Even more bitter was the experience of Canada's native peoples, and even more pressing the need to recognize fully their dignity and their right to equal opportunity, a right they have yet to enjoy.

The White Paper goes on to say on page 8 under "Full respect of native rights":

The renewal of the federation . . .

Which we are engaged in here.

. . . must fully respect the legitimate rights of the native peoples, and recognize their rightful place in the Canadian mosaic as the first inhabitants of the country and give them the means of enjoying full equality of opportunity.

That was in the white paper, and it elaborated on that at some length. The reference to native peoples in the bill itself is limited to a brief reference in the preamble and to Clause 26 on page 12 of the bill, which really zeroes in on the Royal Proclamation of 1763 as the basis for native rights. I would like to ask you what your reaction was when you saw the

[Translation]

Indiens, les personnes de sang mêlé et les personnes qui épousent des Indiens ou sont adoptées par eux, comme nous l'avons fait pendant de très nombreuses années et comme nous continuons de le faire. Si vous épousiez un Indien demain, sénateur, vous seriez indienne le jour suivant. C'est donc une situation bien concrète.

Je dis essentiellement que nous voulons renégocier l'entrée des Métis au sein de la Confédération. Des promesses ont été faites et n'ont pas été tenues; c'est tout ce que nous disons pour l'instant. Je ne veux pas rédiger les traités de nouveau. Si les Indiens sont heureux de ces traités, tant mieux. Nous voulons simplement que soient inclus dans l'article de la Constitution portant sur le statut particulier, les Métis et les Indiens qui ne sont pas protégés par la Loi sur les Indiens; nous renégocierons tous nos droits propres après cela. Je pense qu'il est absurde de discuter maintenant des droits particuliers qui seront accordés; nous devons d'abord négocier la redéfinition de ce terme et l'inclusion, dans le sens de ce terme générique «indien» ou «autochtone», de notre peuple.

**Le sénateur Neiman:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais poser quelques questions à M. Daniels et commencer par lui lire une ou deux citations du livre Blanc initial présenté par le gouvernement *Le temps d'agir*; ces citations portent sur les autochtones et sur les objectifs de ce renouveau constitutionnel en ce qui concerne les rapports du gouvernement avec les autochtones. J'aimerais vous demander si vous trouvez que les déclarations figurant à l'origine dans le livre Blanc étaient exactes, ou si les objectifs visés étaient exacts et satisfaisants d'après vous; j'aimerais en outre savoir si les propositions du bill traduisent adéquatement les intentions du livre Blanc. A la page 2 de *Le temps d'agir*, on lit:

Plus pénible encore est la façon qu'ont dû apprendre les autochtones du Canada, plus pressant le rappel qu'ils doivent faire de leur dignité fondamentale et de leur droit à l'égalité des chances.

A la page 9, sous la rubrique «le plein respect des droits autochtones», on lit ensuite:

le renouvellement de la fédération . . .

dont nous nous occupons ici actuellement

. . . doit conduire au plein respect des droits légitimes des autochtones, reconnaître la place qu'il leur revient dans la mosaïque canadienne à titre de premiers occupants du pays et leur donner les moyens de jouir pleinement de l'égalité des chances.

Cela figure dans le livre Blanc et ces observations sont ensuite développées. Dans le bill proprement dit, les références aux autochtones se limitent à une brève mention dans le préambule et à l'article 26, à la page 12 du bill, qui fait en réalité de la Proclamation royale de 1763 le fondement des droits des autochtones. J'aimerais vous demander quelle a été

*[Texte]*

words in the white paper and the objectives that were spelled out, and whether or not you think these were translated into the terms you would want to see in the bill itself.

**Mr. Daniels:** Respecting native rights, equal opportunities denies the fact of special status, first of all. Secondly, it is an implementation of the 1969 white paper that the government came up with. I can have respect for anybody's rights and I do have respect for people's rights. However, we are saying there are people in this country who have a special status as the original inhabitants of this country, and they are denying that fact by saying, "We are giving you equal opportunities." It is very ambiguous. Some people will interpret it to mean special status, while somewhere down the road 10 years they will say full equality of opportunity means just like everybody else.

What we want to find enshrined in the constitution is the fact that there is a special status for the Indians, Métis and those Indians not protected by the Indian Act.

**Miss MacDonald:** Let me ask you then if a definition of aboriginal title and aboriginal rights in the constitution would accomplish that.

**Mr. Daniels:** If it were clearly spelled out and clearly understood at the time of the writing and putting into the constitution by both sides that it means special status for those people.

**Miss MacDonald:** You have made certain suggestions as to how that could be clearly spelled out. I am going to come back to those in a moment, but first I want to ask you how you see the Indian Act—I was going to say the writing of the Indian Act or the subsequent collapse of the rewriting of the Indian Act—in relationship to the bill before us. Obviously, when the British North America Act was drawn up and Section 91.24 was inserted into it, the Indian Act then became the vehicle for the federal government to administer the lands reserved for Indians.

• 1455

**Mr. Daniels:** The administrative work, yes.

**Miss MacDonald:** So the Indian Act probably can be looked upon as a fundamental document in relation to our constitution.

How do you as non-status Indians now see the present renegotiation of the Indian Act vis-à-vis what we are doing with regard to the constitution of Canada?

**Mr. Daniels:** First of all, we reject the term "non-status" because it says nothing to me. Second, I do not see any relationship between the Indian Act and the constitution since I and the people I represent are not at present protected by the Indian Act or the constitution of Canada. We are saying by virtue of our document that we want inclusion of special status for Métis people enshrined in the constitution. We will negotiate that fact. We do not want to live under government

*[Traduction]*

vosre réaction lorsque vous avez lu les propos tenus dans le livre Blanc et les objectifs qui y étaient énoncés, et je voudrais savoir si vous pensez que ces intentions ont été exprimées dans les termes que vous aimeriez voir dans le bill lui-même.

**M. Daniels:** En ce qui a trait aux droits des autochtones, premièrement, l'égalité des chances est un déni du statut spécial. Deuxièmement, c'est une application du livre Blanc de 1969 que le gouvernement a proposé. Je peux respecter les droits de tous et je respecte les droits de la personne. Toutefois, nous disons qu'il y a au Canada certaines personnes qui ont droit à un statut particulier en leur qualité d'habitant premier et le gouvernement nie ce fait en disant «nous vous accordons l'égalité des chances». Cela est très ambigu. Certaines personnes interpréteront cela comme signifiant l'octroi d'un statut spécial, alors que d'ici dix ans, l'on finira par déclarer que la pleine égalité des chances signifie simplement que nous devons être traités comme n'importe quelle autre personne.

Nous voulons que la Constitution fasse état du fait qu'il existe un statut spécial pour les Indiens, les Métis et les Indiens qui ne sont pas protégés par la Loi sur les Indiens.

**Mlle MacDonald:** Permettez-moi de vous demander si une définition des titres et des lois autochtones dans la Constitution accomplirait cela.

**M. Daniels:** A condition qu'il soit clairement énoncé et bien compris au moment de la rédaction et de l'inclusion de cette définition dans la Constitution, et ce par les deux parties concernées, que cela signifie que ces personnes jouissent d'un statut spécial.

**Mlle MacDonald:** Vous avez fait certaines propositions quant à la manière éventuelle de bien préciser cela. Je reviendrai à ces propositions dans un instant, mais j'aimerais d'abord demander de quel œil vous envisagez la Loi sur les Indiens—j'allais dire la rédaction de la Loi sur les Indiens ou l'effondrement ultérieur de la nouvelle rédaction de la Loi sur les Indiens—par rapport au bill que nous examinons. Selon toute évidence, lorsque l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été rédigé, et que le paragraphe 91.24 y a été inséré, la Loi sur les Indiens est devenue pour le gouvernement fédéral, l'instrument d'administration des terres réservées aux Indiens.

**M. Daniels:** C'est cela, l'aspect administratif.

**Mlle MacDonald:** La Loi sur les Indiens peut donc probablement être considérée comme un document fondamental en ce qui a trait à notre Constitution.

En votre qualité d'Indien non-inscrit, comment envisagez-vous la renégociation actuelle de la Loi sur les Indiens par rapport à ce que nous faisons en ce qui a trait à la Constitution du Canada?

**M. Daniels:** Premièrement, nous rejetons le terme «non-inscrit», parce qu'il ne veut rien dire pour nous. Deuxièmement, je ne vois aucun rapport entre la loi sur les Indiens et la Constitution étant donné que moi-même et les personnes que je représente ne sommes pas actuellement pas protégés par la Loi sur les Indiens ou par la Constitution du Canada. Nous déclarons dans notre document que nous voulons que l'octroi du statut spécial aux Métis soit entériné dans la Constitution.



## [Text]

tutelage such as the Indian Act which is, to use your own words, an "administrative document" to relate more easily to the native lifestyle through a government bureaucracy. We want to negotiate in the new constitution the special status for Metis people, the special status that we have and the things that were promised to us in 1867 and the things that were promised to us in 1870 in the Manitoba Act when we fought for the inclusion of Manitoba as a province in Confederation based upon our aboriginal heritage.

**Miss MacDonald:** I am not really relating the Indian Act to you as such. That was not my purpose in raising it. I want to know whether you think what is now taking place regarding the Indian Act is an obstacle to getting on with the job of constitutional reform. Initially, I believe, the discussions did include your organization but no longer do. How do you see that? Do you see that as something that status Indians insist on having completed before the constitution itself is changed? Have you any views on what should happen to that Indian Act?

**Mr. Daniels:** First of all, yes, it is an obstacle for us. Second, I think that question would be better asked of the status Indians. I am not, as I said, protected by the Indian Act. I do not wish to be. I wish to argue our commitment to confederation on a different basis altogether.

**Miss MacDonald:** With regard to land settlements . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Your last one.

**Miss MacDonald:** Oh, I have two. Okay, I will try to put them together.

This comes back to the details that you were saying should be clear in any description of aboriginal rights. Regarding land settlements, would you see then preceding or working in concert with constitutional review? And would you expound on page 15 of your presentation where you make reference to entitlement to representation in Parliament? I would like some clarification on those two points, some elaboration.

**Mr. Daniels:** To answer the first part of your question, we would like to see them working in concert. We would like to get on with the job of settling for those lands because we believe we do have land rights in Canada. If you will use the Maori example of the people having a special seat in Parliament based on national identity, yes, that way.

**Miss MacDonald:** That would be the way?

**Mr. Daniels:** Yes.

**Miss MacDonald:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lee.

## [Translation]

Nous voulons négocier cela. Nous ne voulons pas vivre sous la tutelle gouvernementale accordée par une loi telle que la Loi sur les Indiens qui, pour reprendre vos propres termes, est un «document administratif» qui permet à la bureaucratie gouvernementale de mieux s'arranger du mode de vie des autochtones. Nous voulons obtenir dans la nouvelle constitution le statut spécial pour les Métis, statut spécial qui nous avait été promis, notamment en 1867 et en 1870, dans l'Acte du Manitoba, lorsque nous avons lutté pour que le Manitoba devienne une province de la Confédération. Ce statut spécial se fonderait sur notre patrimoine aborigène.

**Mlle MacDonald:** Je n'essaie pas vraiment d'établir de rapport entre la Loi sur les Indiens et votre peuple. Ce n'est pas pour cela que j'en ai parlé. J'aimerais savoir si vous pensez que ce que subit actuellement la Loi sur les Indiens est un obstacle à la réforme constitutionnelle. Si je ne m'abuse, à l'origine, votre organisme était représenté à la table de discussion, mais il ne l'est plus. Quelle est votre attitude à cet égard? Pensez-vous que ce soit là une chose que les Indiens inscrits voudront avoir terminé avant que soit modifiée la Constitution elle-même? Avez-vous des opinions quant à ce qui devrait advenir de la Loi sur les Indiens?

**M. Daniels:** Premièrement, oui, cette loi est un obstacle pour nous. Deuxièmement, je pense qu'il vaudrait mieux poser cette question aux Indiens inscrits. Comme je l'ai dit, je ne suis pas protégé par la Loi sur les Indiens. Je ne veux pas l'être. Je veux défendre notre fidélité à la Confédération sur des bases tout à fait différentes.

**Mlle MacDonald:** Au sujet des revendications territoriales . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Ce sera votre dernière question.

**Mlle MacDonald:** Ah, j'en ai deux. Très bien, je vais essayer de les regrouper.

Cela nous ramène aux détails qui, d'après vous, devraient être clairs dans toute description des droits aborigènes. En ce qui a trait aux revendications territoriales, pensez-vous qu'elles devraient précéder toute réforme constitutionnelle ou qu'elles devraient être examinées en même temps? Pourriez-vous en outre nous fournir de plus amples détails sur votre mention, à la page 15 de votre mémoire, de votre droit de représentation au sein du Parlement? J'aimerais obtenir des éclaircissements, de plus amples observations, à ces deux sujets.

**M. Daniels:** Pour répondre à la première partie de votre question, disons que nous aimerions que les deux éléments soient résolus en même temps. Nous aimerions parvenir au règlement de ces revendications territoriales, parce que nous pensons avoir certains droits territoriaux au Canada. Pour ce qui est de la représentation, je vous renvoie à l'exemple Maori, celui d'un peuple jouissant d'un siège spécial au Parlement, en vertu de son identité nationale. C'est ainsi que nous l'envisageons.

**Mlle MacDonald:** De cette manière?

**M. Daniels:** Oui.

**Mlle MacDonald:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Lee.



## [Texte]

**Mr. Lee:** Thanks, Mr. Chairman, I am going to be fairly brief.

With respect to Section 26 in the document, and keeping in mind that you are arguing to redefine "Indian" as including Metis people, it talks about those rights and freedoms which may have existed before the commencement of the act and also talks about the 1763 Royal proclamation which I think refers more probably to aboriginal title. The question, I suppose, has been one not necessarily determined but at least it was discussed in the Nishga case, as to where that belongs, and then the question you are talking about is title itself.

• 1500

The thing that I have difficulty with in regard to your brief is that you are talking in terms of... albeit in some of your answers to Senator Neiman you say that you do not really have a full definition of what you mean by nation status or provincial status, yet throughout most of your brief I find that you are arguing very succinctly and quite assertively for full provincial status. You are talking in terms of a nation state and about geographical areas. In one portion of page 15 of your document you talk about:

... authority over specific areas of jurisdiction, including the power to make and administer laws in a class of subjects not covered by the Parliament of Canada.

and if I can go back:

... entitlement to executive councils and to a native legislature which will have the same relationship to Canada as provincial legislatures.

... the right to manage their affairs and their rights in land as native Nations.

I can go on. On page 14:

... placing federal and native relationships on an inter-governmental basis, moreover, provides a framework for resolving current problems which have to do with mineral and renewable resources on native lands, funding of social and economic programs, taxation, consultation and a host of other questions.

In one portion you talk about language and culture; in another portion it takes on a much more precise legal meaning. I am fully aware of what the native people mean when they are talking about nation. It does not necessarily or usually mean a geographical territory, yet you seem to be adopting the white man's definition of what a nation is all about. I find that very ironic because you are talking about maintaining yourself within Confederation. You have made some brief reference in your appendix to your comparison, or what some people have compared, of your cause or what you are advocating to what Mr Lévesque is advocating. I find the two very similar and I find it rather disheartening to find people talking about creating new sorts of "nations"—to use that expression, unless I misunderstand you. I can fully agree with you that Section 26 does not spell out what native people are, or what an Indian is, and it is very unfair as to what those rights or aboriginal title

## [Traduction]

**M. Lee:** Merci, monsieur le président. Je compte être assez bref.

En ce qui a trait à l'article 26 du document, et compte tenu du fait que vous demandez que l'on redéfinisse le terme «indien», de manière qu'il inclue les Métis, cet article parle des droits de libertés qui auraient pu exister avant la naissance de la loi et il traite également de la Proclamation royale de 1763, qui, si je ne m'abuse, mentionne probablement les titres autochtones. Cette question avait déjà été soulevée lors de l'affaire Nishga.

Bien que, dans vos réponses au sénateur Neiman, vous avouiez ne pas posséder une définition complète des notions de statut national ou provincial, néanmoins dans votre mémoire vous préconisez avec force l'idée d'un statut provincial, en faisant état notamment de la notion d'état-nation et des aires géographiques. A la page 15 de votre mémoire, vous dites ce qui suit:

... la responsabilité de divers domaines, y compris le pouvoir de légiférer dans plusieurs secteurs qui ne relèvent pas du Parlement du Canada.

Un peu plus avant vous dites ce qui suit:

... le droit d'avoir des conseils exécutifs et une assemblée législative autochtone entretiendrait les mêmes rapports avec le gouvernement canadien que les assemblées législatives provinciales.

... le droit de gérer leurs affaires et leurs titres fonciers comme des nations autochtones.

A la page 14, vous dites ce qui suit:

... l'établissement de relations fédérales-autochtones à un niveau intergouvernemental offrirait la possibilité de résoudre le problème et ressources renouvelables et minérales qui se trouvent sur les terres appartenant aux autochtones, celui du financement des programmes sociaux et économiques, celui de la fiscalité, de la consultation et bien d'autres.

Dans une partie de votre exposé vous faites état de la langue et de la culture alors qu'ailleurs votre propos prend une tournure plus juridique. Je sais trop bien ce que les peuples autochtones entendent par le mot «nation», lequel ne signifie pas nécessairement une aire géographique, alors que vous semblez utiliser ici la définition de «nation», telle qu'élaborée par l'homme blanc. C'est d'autant plus ironique que vous affirmez vouloir rester au sein de la Confédération. Dans l'annexe à votre mémoire, vous comparez brièvement votre cause à celle de M. Lévesque. Les deux sont en effet assez semblables et je trouve l'idée de créer un nouveau type de nation tout à fait déplorable. Je conviens que l'article 26 ne contient pas de définition des peuples autochtones ni des Indiens, pas plus qu'il ne mentionne leurs droits. Cela est amplement corroboré par l'affaire Nishga. Mais je suis vrai-

[Text]

is. The Nishga case, I think, clearly demonstrates that. But the thing that I find very disheartening is that you are arguing the same sort of thing, unless I am reading it wrongly, that Mr. Lévesque is talking about.

**Mr. Daniels:** Oh, no, we are not and we have not historically done that. We fought for the Province of Manitoba to come into Confederation with certain rights, with linguistic rights for English and French and we fought for multiculturalism at that time. Only if you confuse the words "nation" and "state" are you going to confuse what I am talking about. There can be many nations within a state, many nations of people. We are talking about the Anglophones, and I presume that they are talking as a nation of people, the Francophones as a nation of people. What we are talking about is only where Metis lands exist, where we have these parliamentary rights which will be distinguished. We are not saying that we want to break away; we are talking about inclusion as a collectivity in Confederation.

The government of this country has treated with Indians and said that they would hold lands as reserves, have their band councils, have all these regulatory things and make their own laws. There are many things they can do on those reservations in relationship to the federal government and we want something similar to that. We are not talking about separating.

**Mr. Lee:** I am somewhat confused because it seems to me that what you are saying in your brief is not what you are now saying to me. When I read through this it is much more specific than just saying that you want the same sort of relationship that, say, those under the Indian Act are now governed by. You talk in terms of interprovincial relationships, geographical territory, the right to make laws, and so on and so forth. But many of our status people under the Indian Act have argued for some sort of local government for their lands on their particular reserves.

**An Hon. Member:** Yes.

**Mr. Lee:** I am still very confused. And I think your brief is contradictory to what you are saying now . . .

**Mr. Daniels:** Not really.

I do not think it is, but that is . . .

**Mr. Lee:** All right. This is how I see and perceive it.

**Mr. Daniels:** Yes. All right.

**Mr. Lee:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Gauthier, député d'Ottawa-Vanier.

Ensuite, le sénateur Forsey aura la parole.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Well, I just want to pursue that. As I listened to your comments, Mr. Daniels, you do not seem to believe in a Canadian nation.

**Mr. Daniels:** Of course I do.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Well, how do you define the word "nation"?

**Mr. Daniels:** Much the same as the French do, as a cultural base of free people. Only so.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** As a cultural base . . .

[Translation]

ment découragé de constater que, sauf erreur de ma part, vos objectifs sont identiques à ceux de M. Lévesque.

**M. Daniels:** Pas le moins du monde. Nous avons lutté pour que la province du Manitoba adhère à la Confédération, tout en préservant les droits linguistiques des anglophones et des francophones, ainsi que le multiculturalisme. Il est essentiel pour comprendre mon point de vue de ne pas confondre les mots «nation» et «état». Un état peut en effet englober de nombreuses nations. Les anglophones se considèrent sans doute comme une nation; les francophones eux aussi. Nous tenons simplement à confirmer nos droits sur les terres métis, tel que reconnus par le Parlement. Il n'est pas question de nous séparer mais bien au contraire de faire partie de la Confédération en tant que collectivité.

Le gouvernement canadien a accordé aux Indiens les terres qui font partie des réserves, des conseils de bandes et le pouvoir d'adopter leurs propres lois et règlements. Les Indiens disposent de toute une série de droits sur les réserves dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral. Nous cherchons simplement à obtenir la même chose et non pas de nous séparer du pays.

**M. Lee:** Vous semblez maintenant contredire ce que vous affirmiez dans votre mémoire. Celui-ci contient des conditions bien plus précises que les dispositions prévues aux termes de la Loi sur les Indiens. Dans votre mémoire, vous évoquez les rapports interprovinciaux, les territoires, le droit de légiférer etc. Par contre de nombreux Indiens inscrits ont cherché à obtenir le droit de gérer eux-mêmes les terres faisant partie des réserves.

**Une voix:** En effet.

**M. Lee:** J'ai du mal à m'y retrouver car il me semble que votre mémoire contredit ce que vous affirmiez maintenant.

**Mr. Daniels:** Pas du tout.

Je ne le pense pas.

**M. Lee:** C'est mon impression.

**M. Daniels:** D'accord.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I now give the floor to Mr. Gauthier, member for Ottawa-Vanier.

After which Senator Forsey will have the floor.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Vous ne semblez pas avoir confiance en la nation canadienne.

**M. Daniels:** Bien au contraire.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Quelle est votre définition du mot nation?

**M. Daniels:** Pour moi comme pour les francophones, la nation est la base culturelle d'un peuple libre.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Base culturelle dites-vous?

## [Texte]

**Mr. Daniels:** As a cultural group of people.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Well, that is not my definition. Anyway, I just wanted to pursue some of the things in relation to this. I would like to follow up on Mr. Lee's comments.

In your brief, you mention several nations which would be united under a type of provincial status, a somewhat confederate type of approach, independent nations within Canada that would be governed by a provincial authority or a quasi-provincial authority. Is that what you are talking about?

**Mr. Daniels:** Yes, in a manner of speaking, yes.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** With what kind of territory?

**Mr. Daniels:** We have not got any territory yet.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** You must have an idea as to what kind of . . .

**Mr. Daniels:** We have in Canada eight Métis colonies right now . . .

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Yes.

**Mr. Daniels:** . . . comprising about 4,000 square miles. It would be of that nature. But they are within a province within a state. There are 11 other territories in Canada, provinces and the two territories, where the Métis people exist but do not have any base. And with a special status and special rights, we would be able to govern our land within that province.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Within that province?

**Mr. Daniels:** Yes.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** But responsible not to the province but to the federal government?

**Mr. Daniels:** Yes. Much the same as the reserves are today. And there are special deals being made, for example, the James Bay Cree who live in Quebec. The treaty is made with them yet they are responsible to the federal government. And the federal government is making more treaties or agreements with the Northwest Territories, with the Yukon, with Northern B.C., etc.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Just one last question, Mr. Chairman. I do not want to take too much time.

In our brief to the Pépin-Robarts commission, you seemed to see a relationship between Riel's execution and I quote from page five:

It is no historical accident that just as Riel's execution in 1885 galvanized French-Canadian nationalism into action, so today the election of the PQ is accompanied by a resurgence of Métis nationalism.

Could you explain or enlarge on that view, Mr. Daniels? I fail to see the relationship.

**Mr. Daniels:** Well, in 1869 and, subsequently, in 1885, when the Métis were fighting for their rights, we fought for the French language in the schools and in the court system. We fought for it in the legislative system to be legal languages of the country at that time. Many of us were French-Métis

## [Traduction]

**M. Daniels:** Le cadre culturel d'un peuple.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Ce n'est pas ainsi que je définis le mot nation. Examinons la chose d'un peu plus près.

Votre mémoire fait état d'un ensemble de nations réunies dans un cadre provincial, des nations indépendantes constituant le Canada et gouvernées par une autorité de type provincial. C'est bien là votre propos?

**M. Daniels:** Plus ou moins.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Sur quel territoire?

**M. Daniels:** Nous n'avons pas encore de territoire.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Vous devez quand même avoir une idée à ce sujet?

**M. Daniels:** Nous avons huit colonies Métis au Canada à l'heure actuelle.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** En effet.

**M. Daniels:** Réparties sur 4,000 milles carrés. Ces terres font toutes partie d'une seule province. Ailleurs au Canada, les Métis ne possèdent pas de terre en propre. Si nous disposions d'un statut et de droits spéciaux, nous pourrions gérer nos terres situées dans cette province.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Dans cette province uniquement?

**M. Daniels:** Oui.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Et vous rendriez compte au gouvernement fédéral et non pas provincial?

**M. Daniels:** Oui, ainsi que cela se fait actuellement pour les réserves indiennes. Des accords spéciaux ont été conclus, entre autres avec les Indiens Cris de la Baie James résidant au Québec. Le traité est conclu avec les Indiens lesquels sont comptables devant le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral va d'ailleurs conclure d'autres traités avec les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon, le nord de la Colombie-Britannique etc.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Une dernière question, monseigneur le président.

Votre rapport à la Commission Pépin-Robarts dit ce qui suit au sujet de l'exécution de Louis Riel:

Ce n'est nullement un hasard si l'exécution de Riel en 1885 ayant galvanisé le nationalisme canadien-français, la venue au pouvoir des péquistes à notre époque voit la renaissance d'un nationalisme métis.

Que voulez-vous dire par là au juste? Je ne vois aucun rapport entre les deux événements.

**M. Daniels:** Lorsqu'en 1869 et 1885 les Métis luttèrent pour conserver leurs droits, il s'agissait entre autres, d'obtenir la reconnaissance de la langue française dans les écoles et les tribunaux. Nous avons lutté pour que le français obtienne le statut de langue officielle dans le pays. La majorité des Métis



[Text]

then. The majority of us were. This prompted Laurier and those people at that time to be strongly behind the Métis movement of the West.

Now, that does not disappear through history. And that gave rise to French nationalism. We will fight for the French language and the French culture and have done so for the last hundred years.

• 1510

Now what we are saying is that the PQ are doing it today again and so are the Métis who have done it in more subtle terms. There is a stronger resurgence now for Métis rights because of the constitutional debate that is going on, and the unity debate.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Because of the constitutional debate, not because of Mr. Lévesque's election.

**Mr. Daniels:** No, not because of it.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Well that is what I drew from this.

**Mr. Daniels:** Oh, I see, I am sorry, if you took it that way.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I was just trying to find a relationship.

**Mr. Daniels:** There is no clandestine movement going on.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Forsey.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, first of all I would like to express my gratitude to Mr. Daniels and his colleagues for being here. I think it is most important that we should have their evidence. I would like to express also my strong sympathy with much of what they say.

At the same time I have certain difficulties which perhaps Mr. Daniels and his colleagues can clear up. First of all he keeps talking about our "nation" and our "national identity"—I would like to know exactly who "we" are. Does he mean a Métis nation, a Métis national identity, or does he mean a more comprehensive community embracing everybody of original origin?

**Mr. Daniels:** Well because you have certain deals with certain Indians in this country I cannot include those people. I am including the Métis and those Indians not protected by the Indian Act, or who chose not to be protected by the Indian Act; and I am talking more strongly about the whole Canadian identity. The Métis people are the fusion of the old world and the new, and Canada to us is home. We do not find that we have to look for our strength in culture much as the English and the Scots do by running back to Europe for their identity, and the French do by running back to France. We are trying to build a strong Canadian nation as a Canadian-based people.

**Senator Forsey:** Thank you, that clears up one point.

Now the next thing is that if I understood your answer a moment or so ago, I think it was to Mr. Lee, you envisage a territorial base in Alberta I think you said—Métis communities with a certain territorial base in Alberta.

[Translation]

était en effet francophone à l'époque. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Laurier et ses partisans appuyèrent les revendications métis dans l'Ouest.

Un phénomène de ce genre ne disparaît pas sans laisser de trace. C'est ce qui a, entre autres, suscité le nationalisme français. Nous allons continuer notre lutte pour la langue et la culture françaises, lutte que nous poursuivons depuis 100 ans déjà.

Le PQ a maintenant repris cette lutte pour son compte, suivi par les Métis, bien que peut-être d'une façon plus subtile. L'actuel débat sur l'unité nationale et la constitution a contribué à remettre la question des droits des Métis à l'ordre du jour.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** C'est à cause du débat sur la constitution, pas à cause de l'élection de M. Lévesque.

**M. Daniels:** Non. Cela n'a rien à voir.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** C'est ce que j'avais compris.

**M. Daniels:** C'est un malentendu regrettable.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je ne voyais pas le rapport.

**M. Daniels:** Il n'existe pas de mouvement clandestin.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La parole est au sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Je voudrais tout d'abord remercier M. Daniels et ses collègues de leur comparution, leur témoignage ayant pour moi une grande importance. Je partage d'ailleurs nombre de leurs opinions.

Par ailleurs, je voudrais demander des précisions à M. Daniels concernant certains points qui ne sont pas tout à fait clairs dans mon esprit. Lorsque vous parlez de nation et d'identité nationale, est-ce que vous avez à l'esprit la nation métisse, l'identité nationale métisse ou bien une collectivité plus étendue comprenant tous les autochtones.

**M. Daniels:** Le gouvernement fédéral ayant conclu des accords avec certaines catégories d'Indiens, je n'ai pas pu les inclure. Par contre y sont inclus les Métis et les Indiens non-inscrits, ou ceux qui ont décidé de propos délibéré de ne pas s'inscrire aux termes de la Loi sur les Indiens. Je pense d'ailleurs à l'identité canadienne dans l'ensemble. Le peuple Métis résulte de la fusion du vieux et du nouveau mondes et le Canada est notre patrie. Alors que les Anglais et les Écossais cherchent en Europe les racines de leur identité et les Canadiens français cherchent la même racine en France, nous n'avons pas besoin pour notre part d'en faire autant. Nous voulons construire une nation canadienne ayant ses racines au Canada.

**Le sénateur Forsey:** Voilà qui résout un problème.

Vous avez dit à M. Lee que vous comptez avoir une base territoriale en Alberta pour les colonies métisses.

[*Texte*]

**Mr. Daniels:** That is one place, Senator, where they have eight Métis colonies right now; that was an example.

**Senator Forsey:** Are there other provinces where that is also true?

**Mr. Daniels:** The Northwest Territories, Saskatchewan has the Metis farms—there are a few of those left; they were put aside for Metis people—and of course more recently the Metis people are included in James Bay.

**Senator Forsey:** Well then you will have presumably some kind of provincial or quasi-provincial body, or something equivalent to a province, with this particular territorial jurisdiction with the Metis of any province coming under its jurisdiction also. It looks to me as if you will have a string of dots of communities here and there across various provinces which would be taken out from under the jurisdiction of the provinces concerned and would come under the jurisdiction of some Metis legislature, is that correct?

**Mr. Daniels:** Under the federal government ultimately.

**Senator Forsey:** Well, yes, I understand that, but . . .

**Mr. Daniels:** Special status would be given by our inclusion in this.

**Senator Forsey:** But I daresay we are all under the federal government if it comes to that.

**Mr. Daniels:** Yes.

**Senator Forsey:** But you would have something equivalent to a quasi-provincial body, a provincial legislature, with the same relationship to Canada you say here as provincial legislatures; executive councils apparently are the same as the provincial cabinet. You would have then one or more Metis quasi-provinces with jurisdiction over certain bits of land, here and there, strung out perhaps over several existing provinces, and taken out from under the jurisdiction of those provinces. Is that correct?

**Mr. Daniels:** Yes.

**Senator Forsey:** I find some rather spurious versions of history here. It is, I must say, very new to me that the provincial government of Assiniboia in 1870 was a Metis provisional government; I should have thought it was a very mixed body. My impression was that there were even people of English and Scots origin in it, but I would be glad to be corrected on that. If it is exclusively a Metis thing, then it is very curious that in the document that you quote here with the list of things which the provincial government asked for, a long list of 17 items, that only one seems to have anything to do with the Metis in any way, shape or form, and that is No. 13, the treaty between Canada and the different Indian tribes of the province. I do not see any reference there to Metis at all. Presumably they thought they would be included under the Indian tribes, did they?

• 1515

**Mr. Daniels:** First, it was Riel's Metis provisional government because the Metis are a majority. However, Riel was a multiculturalist. In one of his other statements, which is not here,

[*Traduction*]

**M. Daniels:** Il existe déjà huit colonies métisses dans cette province à l'heure actuelle mais ce n'est qu'un exemple.

**Le sénateur Forsey:** Y en a-t-il dans d'autres provinces?

**M. Daniels:** Il y en a dans les territoires du Nord-Ouest, il existe des fermes métisses dans la Saskatchewan bien qu'elles ne soient plus nombreuses; plus près de nous, les Métis se sont établis dans la région de la Baie James.

**Le sénateur Forsey:** Vous voudriez donc avoir des institutions quasi-provinciales auxquelles seraient rattachés les Métis résidents dans toutes les provinces. Vous auriez ainsi un chapelet de collectivités réparties sur l'ensemble des provinces qui passeraient de la compétence provinciale à la compétence métisse. C'est bien là votre objectif?

**M. Daniels:** Mais nous relèverions en dernière analyse du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Forsey:** D'accord . . .

**M. Daniels:** Nous aurions un statut spécial.

**Le sénateur Forsey:** On peut dire à la limite que nous relèverons tous de la compétence fédérale.

**M. Daniels:** Oui.

**Le sénateur Forsey:** Vous voudriez obtenir une institution quasi-provinciale, une espèce de législature provinciale ayant le même lien avec le gouvernement fédéral que les autres gouvernements provinciaux, et des conseils exécutifs semblables aux cabinets provinciaux. Vous auriez ainsi des instances quasi-provinciales métisses compétentes sur des terres réparties en diverses provinces, lesquelles perdraient ainsi leur compétence sur ces mêmes terres. C'est bien ce que vous préconisez.

**M. Daniels:** C'est exact.

**Le sénateur Forsey:** Je retrouve dans votre exposé des interprétations erronées de l'histoire. C'est la première fois que j'entends dire que le gouvernement provisoire d'Assiniboia en 1870 était un gouvernement métis, alors qu'à ma connaissance il était constitué de personnes d'origines diverses. Même des personnes d'origine anglaise et écossaise en faisaient partie à ma connaissance. Si, comme vous le prétendez, ce gouvernement était exclusivement métis, je trouve plutôt curieux que dans la liste des 17 revendications faites par le gouvernement provisoire, une seule, le numéro 13, traite du problème métis et notamment du traité entre le Canada et les différentes bandes indiennes de la province. On ne parle pas du tout des Métis. Les Métis pensaient-ils qu'on allait les inclure parmi les Indiens?

**M. Daniels:** En premier lieu, il s'agissait du gouvernement provisoire composé de Métis que Riel avait établis, puisque les Métis étaient en majorité. Mais Riel était un des premiers

[Text]

he talks about giving land to the Romanians and to the Ukrainians so that they can reflect their culture and language.

**Senator Forsey:** That is all right.

**Mr. Daniels:** He was a multiculturalist and he had other people representing their communities on his provisional government. However, it evolved out of a Metis provisional government to include other peoples.

**Senator Forsey:** I cannot say what he included or how far he was multicultural. I dare say he was; I would not challenge you on that. But I still think it is a curious description of the provisional government of 1870 to call it a Metis provisional government. I am even more surprised to find you talking about a Metis provisional government in 1885. I would love to see the evidence of this. It is an entire novelty to me and, I suspect, perhaps to some other people here as well.

**Mr. Daniels:** They formed a council which was never recognized.

**Senator Forsey:** Was that purely Metis? Were there Indians in it or any other people?

**Mr. Daniels:** Indians were in there and so were German and English, I think. They started in there, but when the trouble started the English and the Germans and the Indians took off and the Metis were left alone. Some others got into it later on the battlefield; however, in the council meetings there were just Metis later on.

**Senator Forsey:** The Public Schools Act of Manitoba in 1890 in effect abolished French as an official language. I would like you to point out to me in that act one single word or so much as a comma that has anything whatever to do with language.

I think you have confused two things. There were two acts in that year in Manitoba. One abolished French as an official language of the legislature and the courts. It said absolutely nothing about schools. The other abolished separate schools and said absolutely nothing about language. I am informed by Professor Rothney of the University of Manitoba, who has gone into this in great detail, that in fact the language in the schools remained exactly where it had been before, namely, in the hands of the local boards, until the Laurier-Greenway compromise of 1897 for the first time gave a legal right to use the French language in the schools, which subsisted until 1916. I think that is a bit of history you had better take a look at. I am a little doubtful whether it is really correct.

**Mr. Daniels:** I would have had it all cleared up, Senator Forsey, if you had answered my invitation to sit on my constitutional committee.

**Senator Forsey:** You might find me a pretty ornery creature.

**Mr. Daniels:** I would have been better to have you ornery there than here.

**Senator Forsey:** I would be delighted to give you any help that I could, because I think the more accurate we are about

[Translation]

multiculturalistes. Dans une autre déclaration, que nous n'avons pas ici, il envisage la possibilité de donner des terres aux Roumains et aux Ukrainiens pour que ces derniers puissent préserver leur langue et culture.

**Le sénateur Forsey:** Fort bien.

**M. Daniels:** En tant que multiculturaliste, il a demandé à d'autres groupes minoritaires de faire partie de son gouvernement provisoire. Mais au début, ce gouvernement était surtout composé de Métis.

**Le sénateur Forsey:** Je ne suis pas en mesure de dire jusqu'à quel point il était multiculturaliste, et pour cette raison je n'avance pas d'argument. Cependant, il me paraît plutôt curieux de décrire le gouvernement de 1870 comme un gouvernement métis. Je suis encore plus étonné de vous entendre parler de l'existence en 1885 d'un gouvernement provisionnel métis. J'aimerais beaucoup prendre connaissance des preuves à l'appui. Vous m'apprenez quelque chose de tout à fait nouveau, et mes collègues sont sans doute aussi surpris que moi-même.

**M. Daniels:** Ils ont établi un conseil qu'on n'a jamais voulu reconnaître.

**Le sénateur Forsey:** Était-il composé uniquement de Métis, ou y avait-il également des Indiens?

**M. Daniels:** Des Indiens ont siégé à ce conseil, ainsi que des Allemands et des Anglais, à ce qu'il me semble. C'était ainsi au début, du moins, mais lorsque les difficultés ont commencé, les Indiens, les Allemands et les Anglais ont abandonné les Métis. D'autres ont lutté sur le champs de bataille, mais vers la fin, seulement des Métis ont siégé au conseil.

**Le sénateur Forsey:** Vous dites que la Loi sur les écoles publiques adoptée au Manitoba en 1890 a supprimé le français comme langue officielle. Je vous défie de me trouver un seul mot ou même une virgule qui se rapporte même de loin à la langue française.

Vous vous trompez, à ce qu'il me semble. Deux lois ont été adoptées cette année-là au Manitoba. La première a supprimé le français comme langue officielle au sein du gouvernement et devant les tribunaux, sans parler des écoles, et l'autre a aboli les écoles séparées, toujours sans parler des questions de langue. M. le professeur Rothney de l'Université du Manitoba, qui a étudié cette question en profondeur, me dit que les commissions scolaires ont conservé leur juridiction dans ce domaine jusqu'en 1897, date à laquelle le compromis Laurier-Greenway a légalisé l'emploi du français dans les écoles. Cet accord a duré jusqu'en 1916. Voilà donc quelques faits historiques dont vous devez tenir compte. Je commence à douter de vos témoignages.

**M. Daniels:** Tout aurait été clair si vous aviez accepté de siéger à mon comité de la constitution, monsieur le sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Vous me trouveriez parfois acariâtre.

**M. Daniels:** J'aimerais mieux vous avoir acariâtre chez moi qu'ici.

**Le sénateur Forsey:** Je serais heureux de vous aider dans la mesure du possible, puisque nous aurons beaucoup moins de



*[Texte]*

these things, about our history, the less difficulty we shall get into. I think some of your ideas, with which I have a strong sympathy, perhaps do not enjoy as much acceptance as they might if they were not mixed up with, first of all, some rather vague notions about quasi-provincial status and nations and so forth, and some, and it seems to me, somewhat dubious history.

**Mr. Daniels:** First of all, let me say that you did answer my letter about sitting on the committee.

**Senator Forsey:** And I said I did not think I would be any use, or words to that effect.

**Mr. Daniels:** Yes, and you were busy; you were too busy.

**Senator Forsey:** That last was certainly true.

**Mr. Daniels:** Secondly, if you will address yourself to the document, we say we are willing to renegotiate. These are points for discussion, we can negotiate all of that. These are not written in blood or carved into stone yet.

**Senator Forsey:** I hope they will not be, either one or the other.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Buckwold, and then over to Jim.

**Senator Buckwold:** Thank you. Just a couple of questions to Mr. Daniels.

As a member of the Senate from Saskatchewan, I think you can understand my concern, as a so-called regional representative, with the proposal that had been set forward by Mr. Daniels. I suppose as a province we have the largest percentage of the provincial population that would qualify under the racial divisions Mr. Daniels is proposing. I think we have a good percentage of our population who are metis or Indian blood. First of all, and I may have missed this at the beginning, did Mr. Daniels explain exactly what the Native Council of Canada is? I missed the first minute or two. I would like to know who sits on the Native Council of Canada.

• 1520

**Mr. Daniels:** We are a federation of the metis and nonstatus Indians of Canada.

**Senator Buckwold:** Yes.

**Mr. Daniels:** There are two organizations in Canada who do not sit on our board, the Metis Societies of Saskatchewan and Manitoba right now, but the other ten are members of our organization.

**Senator Buckwold:** Why do the Metis Society representatives of Saskatchewan not sit on your board?

**Mr. Daniels:** I have no idea. They never gave a good reason for it, it happened before my time.

**Senator Buckwold:** Would the brief that you have submitted here be supported by Indian brotherhoods?

**Mr. Daniels:** I do not know. It is irrelevant. What we are talking about is our special status as metis.

*[Traduction]*

problèmes si nous restons fidèles aux faits historiques. Certaines des idées que vous avancez seraient peut-être plus acceptables si vous ne parliez pas de nation et de statut quasi-provincial. J'ai même des doutes au sujet de certains des faits que vous dites historiques.

**M. Daniels:** Vous avez tout de même répondu à ma lettre qui vous invitait à faire partie du comité.

**Le sénateur Forsey:** Je vous ai dit que je ne pouvais pas vous aider, à ce qu'il me semble.

**M. Daniels:** C'est exact, et vous avez dit que vous étiez très occupé.

**Le sénateur Forsey:** Cette dernière affirmation est tout à fait exacte.

**M. Daniels:** Aussi, nous voulons négocier. Nous vous présentons des sujets dont nous pouvons discuter ensemble. Après tout nos propositions ne sont pas gravées en pierre ou écrites avec du sang.

**Le sénateur Forsey:** Et elles ne le seront jamais, je l'espère.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le sénateur Buckwold a la parole, suivi par Jim.

**Le sénateur Buckwold:** Merci. J'ai quelques questions à poser à M. Daniels.

Vous comprenez sans doute combien ces propositions m'intéressent, puisque je suis sénateur de la Saskatchewan et une sorte de représentant régional. Nous sommes la province ayant la proportion la plus élevée de personnes qui seraient incluses dans les catégories raciales proposées par M. Daniels. Un pourcentage assez élevé de la population de la Saskatchewan est composé de Métis et d'autochtones. Je suis arrivé en retard, et j'ignore si M. Daniels nous a parlé du Conseil des autochtones du Canada. Je voudrais en savoir plus long sur la composition de ce conseil.

**M. Daniels:** Nous sommes une fédération de Métis et d'Indiens non inscrits du Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous comprends.

**M. Daniels:** Les associations de Métis de la Saskatchewan et du Manitoba ne font pas partie de cette fédération à l'heure actuelle, mais les dix autres organisations en font partie.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi les Métis de la Saskatchewan ne veulent-ils pas faire partie du conseil?

**M. Daniels:** Je n'ai aucune idée. Ils n'ont jamais dit pourquoi, et tout cela s'est passé avant mon temps.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que les fraternités nationales des Indiens seraient d'accord avec vos propositions?

**M. Daniels:** Je ne saurais vous dire. De toute façon, la question n'est pas pertinente, puisque nous parlons de notre statut spécial en tant que Métis.

[Text]

**Senator Buckwold:** No, but I think it is very important because...

**Mr. Daniels:** I have been asking that, Mr. Senator.

**Senator Buckwold:** Again, I am saying this in all kindness because naturally we are interested, especially in our province, in trying to solve the very difficult and sometimes inhumane solutions that we come up with. It seems to me that somewhere along the line, perhaps we will get an answer out of our next witness, we need to know whether, in fact, this kind of proposal is acceptable to people whom we call status Indians or people whom we officially know as Indians.

I have one last question. In our part of Canada, Saskatchewan, I would think the majority of metis, nonstatus Indians, are living in urban areas, a very large percentage, for example, in the City of Regina. How would you relate the urban nonstatus Indians to the proposals that you have here in so far as Indian dependents are concerned? Would you expect them to move to these little isolated states or states within states? Are the thousands of very good metis citizens, we have, for example, in Saskatoon, to be involved in a native or in a nonstatus metis government? I am trying to get the relationship of the majority of your people who are, in fact, living very often in large urban centres.

**Mr. Daniels:** I do not know how you can know that, but the majority of the metis and the nonstatus Indian people live in the hinterland. The ones who are in the cities right now are recent migrants to the city because of the situation that exists in the hinterland. I would assume that the majority, and I just did a major study in the prisons, of those people do not want to live in the cities or urban areas, they want to return to their land, but there is no land base for them per se, nothing really defined other than a community in the bush or a community in the hinterland. The majority of those people who live in the cities who have gravitated there would like to go back to the...

**Senator Buckwold:** But you have not answered my question, Mr. Daniels. What would the relationship be in so far as those people who live in the urban areas are concerned, and I have to say that there are many of them who have lived there for a long time who are well integrated into the communities.

**Mr. Daniels:** What is the relationship of the Jews of Canada to Israel, then? They are still a nation of people no matter where in the world they are. That is their choice, is it not?

**Senator Buckwold:** I would guess there is a very very close sentimental attachment, but that does not say that we are in any way, and I speak as a Jewish representative myself, part of the State of Israel. We may have a very warm...

**Mr. Daniels:** But you are a Jewish nation in Canada.

**Senator Buckwold:** ... feeling towards them, but certainly we are not a state outside of a state which, of course, would be ludicrous.

**Mr. Daniels:** But you have a land base in Israel.

• 1525

**Senator Buckwold:** I think you are really weakening your argument, Mr. Daniels, by trying to compare the kind of

[Translation]

**Le sénateur Buckwold:** Au contraire. La question est fort pertinente puisque...

**M. Daniels:** J'ai déjà posé la question, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous pose la question parce que nous essayons de tout notre cœur de trouver des solutions à ces problèmes épineux. J'aimerais donc savoir si ce genre de proposition serait acceptable à ceux qu'on appelle officiellement les autochtones.

J'ai une dernière question. La plupart des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan se trouvent dans les grandes villes, telles que Regina. Dans quelle mesure vos propositions peuvent-elles s'appliquer aux Indiens non inscrits dans les grandes villes? Pensez-vous qu'ils iront s'établir dans les petits États isolés que vous aimeriez créer? Est-ce que les milliers de citoyens métis qui se trouvent à Saskatoon, par exemple, participeront à un gouvernement composé d'autochtones ou de Métis non inscrits? J'essaie de déterminer l'importance du rôle de ceux qui habitent les grandes villes.

**M. Daniels:** J'ignore où vous avez trouvé ces chiffres, puisque la plupart des Métis et des autochtones non inscrits se trouvent toujours dans les régions rurales. Ceux qui habitent les grandes villes y sont allés assez récemment à cause de la situation dans l'arrière-pays. Je viens de faire une étude importante sur les Indiens et les Métis qui se trouvent en prison, et la plupart de ces personnes ne voulaient pas aller s'établir dans les grandes villes, mais elles n'avaient pas le choix puisqu'elles n'avaient pas de terre et qu'il n'y avait que des collectivités isolées pour les accueillir. La plupart de ceux qui habitent les grandes villes aimeraient pouvoir les quitter.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous n'avez pas répondu à ma question. Quel serait le rôle des autochtones et des Métis qui habitent les grandes villes? Je vous assure qu'il y en a beaucoup qui sont établis depuis longtemps déjà dans les villes.

**M. Daniels:** Quel rapport existe-t-il entre les Juifs canadiens et Israël? Un Juif fait toujours partie d'une nation, peu importe où il se trouve. C'est bien son choix, n'est-ce pas?

**Le sénateur Buckwold:** Il existe sans doute un lien sentimental, mais cela ne veut pas dire que nous faisons partie de l'État d'Israël. Je parle en tant que Juif moi-même.

**M. Daniels:** Mais il existe une nation juive au Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Nous avons beaucoup de sympathie pour Israël, cela va de soi, mais les Juifs canadiens ne constituent pas une nation à l'intérieur du pays. Ce serait ridicule.

**M. Daniels:** Mais vous avez une patrie qui s'appelle Israël.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vos arguments deviennent plus faibles. Il existe sans doute un lien naturel entre un Allemand

## [Texte]

feeling that a good Irishman has for his homeland or a good German or whoever he may be. Certainly, I suppose, people have a connection. Ukrainians have a feeling towards their homeland and it can go on for generations, but that is a far cry from the kind of thing that you are talking about, and again I am saying this very kindly. I am trying to find out just how this fits into the reality of life in my province where, as I say, so many are involved in the urban field; maybe some want to go back to the farms, or to what you call the Metis farms—which, you know, were not very successful. Again, I have not had an explanation.

**Mr. Daniels:** That is a matter of their choice. I cannot say how—. In meeting the people in the city they express dissatisfaction with the city. I am assuming that they want to go back to the country. If they want to exist within the framework of an urban centre that is their choice. However, they can still strongly identify as Metis persons. That cannot be taken away from them, their language and their cultural base. If that is their choice there is nothing I can do about that. However, for those who choose to live in the hinterlands, or in very rural areas, we have to make a special status. Those are the people we are arguing for right now and the whole of the Metis nation, because as I just finished saying many of the people who are living in the cities are first generation in the city, only there because there is no land base for the Metis people.

**Senator Buckwold:** One last question: Where would you find that land base in Saskatchewan?

**Mr. Daniels:** We occupy well over 600 communities in Canada, large communities. There is a base right there. But as development moves in, as more parks are made, it diminishes forever the amount of land the Metis people might be able to speak for.

**Senator Buckwold:** Could you give me the names of the communities in Saskatchewan that you would like to see . . .

**Mr. Daniels:** Beaverlodge, Beauval, Île-à-la-Crosse, Green Lake, Fond du Lac, Pinehouse, Uranium City, portions of that . . .

**Senator Buckwold:** They are available now for anybody who wants to go there.

**Mr. Daniels:** . . . Pelican Narrows, Sandy Bay.

**Senator Buckwold:** Are you suggesting . . .

**Mr. Daniels:** But they are not defined, Senator, as a Metis land base, they have not been treated for and given special status. They are communities only or hamlets, some of them do not even have village status. They can be steam-rolled into oblivion. They are squatters on their own land.

**Senator Buckwold:** These are all communities in the far north of Saskatchewan—which are beautiful by the way, they have beautiful locations. The question, of course, is that even if everything you asked for were given, I am not sure whether the people who went there would be able to make a living off the land in that part of the country. I think you are well aware of that yourself.

## [Traduction]

ou un Irlandais et son pays natal. Ce genre de sentiment peut exister pendant des générations dans une famille ukrainienne, par exemple, mais cela ne veut pas dire qu'il existe un état ukrainien indépendant à l'intérieur du Canada. J'essaie tout simplement de déterminer le rôle qui sera joué par les Métis et les autochtones qui habitent les grandes villes. Certains aimeraient sans doute retourner à la terre, ou à ce que vous appelez les fermes métisses, qui n'ont jamais connu beaucoup de succès, mais je n'ai toujours pas eu une explication satisfaisante.

**M. Daniels:** C'est à chacun de choisir. J'ai parlé avec les autochtones et les Métis dans les grandes villes, et ils n'y sont pas heureux. Je tiens pour acquis qu'ils aimeraient retourner à la terre, mais s'ils veulent rester dans les grandes villes, c'est leur choix. Ils auront toujours une identité en tant que Métis, et on ne peut pas leur enlever cette base culturelle et linguistique. Nous devons cependant créer un statut spécial pour ceux qui veulent habiter l'arrière-pays. Ce sont eux et toute la nation métis que je représente. Je viens de vous dire que la plupart de ceux qui habitent les grandes villes viennent de s'y établir et ne l'ont fait que parce qu'ils ne peuvent pas vivre sur la terre.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai une dernière question: où trouveriez-vous cette terre en Saskatchewan?

**M. Daniels:** Nous formons déjà 600 communautés au Canada, mais nos terres se rapetissent au fur et à mesure qu'on établit de nouveaux parcs.

**Le sénateur Buckwold:** Pouvez-vous me nommer les communautés de Saskatchewan que vous aimeriez transformer en collectivités de Métis?

**M. Daniels:** Il y a Beaverlodge, Beauval, Île-à-la-Crosse, Green Lake, Fond du Lac, Pinehouse, Uranium City.

**Le sénateur Buckwold:** Toutes ces communautés sont ouvertes à tout le monde.

**M. Daniels:** Il y a également Pelican Narrows, et Sandy Bay.

**Le sénateur Buckwold:** Proposez-vous que . . .

**M. Daniels:** Mais on ne les définit pas comme des communautés métisses, puisqu'on ne leur a pas donné le statut spécial que nous demandons. Ce sont des hameaux, parfois même pas des villages, et il serait facile de les faire disparaître. Leurs habitants sont des squatters sur leurs propres terres.

**Le sénateur Buckwold:** Tous les endroits que vous avez nommé se trouvent dans le nord de la province, qui est une belle partie du pays. Si nous faisons ce que vous voulez, je ne suis toujours pas persuadé que les habitants de ces communautés seraient en mesure de survivre dans cette partie du pays. Vous le savez sans doute vous même.



[Text]

**Mr. Daniels:** Senator, industry moves in every year and makes a beautiful living off that land.

**Senator Buckwold:** I doubt—but I will not argue. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I believe Senator Grosart has one question to ask before we adjourn.

**Senator Grosart:** I can put three into one if you like, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This is a conservative strategy.

**Senator Grosart:** They are information questions only, Mr. Chairman, particularly in view of the fact that Clause 26 is included in division III of the bill, which is entitled "Rights and Freedoms Within the Canadian Federation" and the provisions relating to native peoples, are described as rights not declared by the Charter, they are a special kind of rights under Clause 26. Could I ask first, as part (a) of my question, if there is a legal or constitutional definition of the phrase "native peoples"?

**Mr. Daniels:** There is no legal or constitutional definition, not right now. That is what we want to negotiate, in the generic term native or Indian, the inclusion of the Metis people and those Indians not protected by the Indian Act.

• 1530

**Senator Grosart:** Do you then regard the phrase "native peoples", as used in Clause 26, as possibly excluding nonstatus Indians and/or Metis?

**Mr. Daniels:** Does it say that in Clause 26?

**Senator Grosart:** In Clause 26 there is the phrase "native peoples" in the second to last line.

**Mr. Daniels:** Oh, yes, it does exclude Metis and those Indians not protected by the Indian Act. Even in the summaries and explanatory documents that are handed out "native" is a very loose and ambiguous term that can be interpreted many ways. This document, *A Time for Action*, says, "full respect of native rights". Then on the next page at the very top, in the first paragraph, "For years the Indians and Inuit have been demanding recognition".

No mention of Metis and those Indians not protected by the Indian Act, so it is an exclusionary statement in this context because it is not defined.

**Senator Grosart:** I do not quite follow your argument. If you say that "native peoples" has never been legally defined, surely this is a matter that would require legal definition before it could be said that the nonstatus Indians or the Metis were excluded, that grounds for saying they are excluded from whatever protection may be given by Clause 26.

**Mr. Daniels:** If you mean legal to mean constitutional, there has to be a constitutional definition of what you mean by the generic term "native"—if that is to include treaty Indians and

[Translation]

**M. Daniels:** Monsieur le sénateur, beaucoup d'industries vont s'y installer et réussissent admirablement à exploiter cette partie du pays.

**Le sénateur Buckwold:** J'en doute fort, mais je ne veux pas me lancer dans une discussion avec vous. Merci, beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le sénateur Grosart voudrait poser une question avant la levée de la séance.

**Le sénateur Grosart:** Si vous permettez, monsieur le président, je vais poser une question qui a trois parties.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Voici une vieille stratégie conservative.

**Le sénateur Grosart:** Je veux seulement obtenir quelques renseignements, monsieur le président. L'article 26 se trouve dans la partie 3 du projet de loi, laquelle porte comme titre «Droits et libertés à l'intérieur de la Fédération canadienne». Les dispositions qui se rapportent aux autochtones sont présentées comme des droits non reconnus par la Charte. Cela veut dire qu'ils sont des droits spéciaux en vertu de l'article 26. Puis-je savoir tout d'abord, s'il existe une définition constitutionnelle ou légale du terme «autochtones».

**M. Daniels:** Il n'existe pas de telle définition à l'heure actuelle. C'est justement ce que nous voulons obtenir, pour que les Métis et les Indiens non-inscrits soient inclus dans le terme générique «autochtones» ou «indien».

**Le sénateur Grosart:** Pensez-vous que l'expression «peuples autochtones», telle qu'on l'emploie dans l'article 26, exclut les Métis et les Indiens non-inscrits?

**M. Daniels:** Fait-on cette précision dans l'article 26?

**Le sénateur Grosart:** Dans l'article 26, à l'avant-dernière ligne de la version française, on trouve l'expression «les peuples autochtones».

**M. Daniels:** Oui, cette définition exclut les Métis et les Indiens qui ne sont pas protégés par la Loi sur les Indiens. Même dans les résumés et dans les notes explicatives, le terme «autochtone» n'est pas défini avec précision et peut être interprété de différentes façons. Le document intitulé *Le temps d'agir* parle de la reconnaissance pleine et entière des droits des autochtones et préconise en haut de la page suivante que les Indiens et les Inuit demandent leurs droits depuis des années déjà.

On ne fait pas mention des Métis et des Indiens qui ne sont pas protégés par la Loi sur les Indiens, et cela veut dire que ces deux groupes sont exclus.

**Le sénateur Grosart:** Je ne vous comprends pas très bien. Si vous dites que l'expression «peuples autochtones» n'a jamais été définie dans le contexte d'une loi, il faudra sûrement la définir avant de dire que les Indiens non-inscrits ou les Métis sont exclus de toute protection accordée en vertu de l'article 26.

**M. Daniels:** Si, en parlant d'une définition légale, vous voulez dire une définition dans la Constitution, il faut inclure dans la Constitution une définition précise du terme «peuples

*[Texte]*

status Indians, Metis and those Inuit and Indians not protected by the Indian Act.

**Senator Grosart:** Do I take it then, Mr. Daniels, that you have a genuine and legitimate fear that the very loose wording here . . .

**Mr. Daniels:** Very, very loose, and very ambiguous.

**Senator Grosart:** . . . may exclude you from certain rights and freedoms which you believe your people are entitled to? Is that your fear?

**Mr. Daniels:** Yes.

**Senator Grosart:** Fine. Then may I ask—and this is C, the final part of my single question, Mr. Chairman—if you regard the eight amendments listed on pages 15 and 16 as having been covered by the guarantees, if I may use that word, of the proclamation of 1963—guarantees to the Metis.

**Mr. Daniels:** I do not have my legal adviser here today, so I would not want to debate that point at the present time. However, I am advised that the proclamation did give those rights to the Metis people and to the aboriginal people of this country. If you use the documents that I have put in my appendices, the Constitution in 1867 used terms like “people who live in bands or tribes”, “those people of mixed blood and those people married to or adopted by in infancy”. Those are the criteria used in 1867. However, in the administrative document of 1874, seven years later, the definition was narrower to mean people living on special tracts of land or whatever, or descended through the male line.

**Senator Grosart:** My question was not directed so much to the legal interpretation as to the feeling of your people and those you represent as to whether you feel, as a people, that you have certain rights, particularly those enumerated here on pages 15 and 16, flowing from the Royal guarantee of the Royal Proclamation, which is part of the constitution of Canada of 1763.

**Mr. Daniels:** What we are saying, sir, is that our aboriginal title has not been extinguished and that we want to renegotiate that. There are promises made, allusions made to it; however, what we are saying is that we want to negotiate at this time, or renegotiate, our aboriginal title.

**Senator Grosart:** Do I understand then that what you are asking for, Mr. Daniels, is a definition of native peoples that would include those we have spoken of, the nonstatus Indians and the Metis and perhaps others, and that the definition would include them in the guarantees already of the Constitution under the Royal Proclamation of 1763, is that your case?

• 1535

**Mr. Daniels:** Yes, we want to include Metis and those people which identify as Metis.

**Senator Grosart:** With that, I might say, I have a very considerable sympathy.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That concludes this part of our meeting. We will now adjourn for five minutes.

*[Traduction]*

autochtones», afin de protéger les Indiens conventionnés, les Indiens inscrits, les Métis, les Inuit, ainsi que les Indiens qui ne sont pas encore protégés par la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Grosart:** Avez-vous donc peur, monsieur Daniels, que le libellé plutôt vague . . .

**M. Daniels:** Oui, les auteurs ont été très vagues et ambigus.

**Le sénateur Grosart:** . . . vous excluera peut-être des droits et libertés dont votre peuple devrait jouir?

**M. Daniels:** C'est exact.

**Le sénateur Grosart:** Je vous comprends. Voici donc la troisième partie de ma question. Selon vous, les 8 amendements qui figurent aux pages 15 et 16 sont déjà visés par les garanties qui font partie de la Proclamation de 1963.

**M. Daniels:** Mon conseiller juridique n'est pas présent aujourd'hui, et pour cette raison je ne voudrais pas discuter de la question. On me dit cependant que la Proclamation a accordé ces droits et privilèges aux Métis et aux autochtones du Canada. Si vous jetez un coup d'œil sur les documents annexés à mon mémoire, vous allez voir que la Constitution de 1867 parle de «peuples qui vivent en bandes ou tribus» et de «ces personnes de race mixte et celles qu'on a adoptées comme enfant ou qui se sont mariées». Voilà donc les critères qui s'appliquaient en 1867. Mais 7 ans plus tard, en 1874, la définition administrative était déjà plus étroite et désignait ceux qui habitaient certaines terres ou qui descendaient de la ligne masculine.

**Le sénateur Grosart:** L'interprétation juridique de termes m'intéresse moins que les désirs de ceux que vous représentez. Vous nous dites que certains droits vous reviennent de justice, surtout ceux qui figurent aux pages 15 et 16, suite à la garantie royale incluse dans la Proclamation de 1763 qui fait partie de la Constitution du Canada.

**M. Daniels:** Nous vous disons que nous avons toujours des droits en tant qu'autochtones et que nous voulons négocier. Nous voulons donc renégocier nos droits en tant qu'autochtones.

**Le sénateur Grosart:** Vous exigez donc une définition du terme «peuples autochtones» qui engloberait les Indiens non-inscrits, les Métis et d'autres groupes aussi, pour qu'ils puissent tous bénéficier des garanties qui figurent dans la Proclamation royale de 1763. Est-ce exact?

**M. Daniels:** Oui, nous voulons inclure les Métis et tous ceux qui s'identifient avec eux.

**Le sénateur Grosart:** Je dois vous dire tout de suite que j'appuie vos objectifs.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La première partie de notre séance est donc terminée. Il y aura une pause de cinq

*[Text]*

Please do not go too far away so that we will be able to start again on time.

—A short recess.

• 1540

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would the witnesses please come forward and could we please get ready for the resumed session?

• 1545

The meeting will come to order.

Before we proceed to hear our witnesses, I might tell you that the Department of Transport is not ready yet with any plans with respect to flying us here next week, if that need be, but are well aware of the problem. It is suggested that you keep in touch with your offices; a decision will be made either tomorrow or Friday, I presume, as to what to do and the information will be communicated to your office here. So, as long as you keep in touch with your office, there should be no problem.

I assume, however, that the Committee is prepared to go ahead with its witnesses next week—no one has suggested anything to the contrary. In any event, those of us who can be here, however we have to arrive, will carry on with the meeting.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, on a procedural matter, if we are hearing evidence, there is no quorum . . .

**An hon. Member:** Yes, there is.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** A quorum is seven.

**Mr. Hnatyshyn:** Seven.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Hnatyshyn:** Oh, I see.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We would, in any event, have a quorum for the hearing of evidence.

**Mr. Hnatyshyn:** Yes. We people who live in the deprived regions of Canada sometimes have a hard time getting to the national capital.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think we can now proceed to hear our next group of witnesses.

We are pleased to have with us the National Indian Brotherhood, and the principal spokesman will be Noel Starblanket, the president of that association.

The Brotherhood comes before the Parliamentary committees with a fair degree of frequency because, obviously, there are a number of problems that concern them and we are pleased to have them before this Committee, which raises some pretty basic matters for the future.

So, Mr. Starblanket, I would ask you to introduce the rest of your team and to make your presentation.

**Mr. Noel Starblanket (President, National Indian Brotherhood):** Thank you, Mr. Chairman.

On my immediate right is one of the assistants for the executive of the National Indian Brotherhood, Mr. Arnold

*[Translation]*

minutes, et je vous demande tous de rester dans les environs pour que nous puissions recommencer à l'heure.

. . . Une courte pause.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je demanderais aux témoins de bien vouloir s'asseoir à la table pour que nous puissions recommencer.

A l'ordre, s'il vous plaît.

Avant de donner la parole à nos témoins, j'aimerais vous informer que le ministère des Transports n'a pas encore prévu de vols pour nous au cas où nous en aurions besoin la semaine prochaine, mais il est très conscient du problème. Je vous conseille donc de rester en contact avec vos bureaux; une décision sera prise demain ou vendredi, je crois et les renseignements nécessaires seront envoyés à votre bureau ici. Si vous restez en contact avec votre bureau, vous ne devriez pas avoir de difficulté.

Je suppose donc que le Comité est disposé à poursuivre ses travaux la semaine prochaine . . . personne n'ayant proposé le contraire. De toute façon, ceux qui pourront venir tiendront la réunion.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, une question de procédure, si nous entendons des témoignages, aucun quorum n'est . . .

**Une voix:** Oui, il y en a un.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le quorum est de sept.

**M. Hnatyshyn:** Sept.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**M. Hnatyshyn:** Je vois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous aurons, de toute manière, le quorum pour entendre les témoignages.

**M. Hnatyshyn:** Oui. Nous, qui habitons dans les régions démunies du Canada, avons parfois beaucoup de difficulté à nous rendre dans la capitale nationale.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que nous pouvons maintenant passer à notre prochain groupe de témoins.

Nous sommes heureux d'accueillir la Fraternité nationale des Indiens et son principal porte-parole, M. Noel Starblanket, président de l'association.

La Fraternité se présente assez régulièrement devant les comités parlementaires parce qu'un bon nombre de problèmes la touchent directement, et nous sommes heureux de l'accueillir à ce Comité qui étudie des questions fort importantes pour l'avenir.

Monsieur Starblanket, voulez-vous nous présenter les membres de votre équipe et nous exposer votre mémoire.

**M. Noel V. Starblanket (président, Fraternité nationale des Indiens):** Merci, monsieur le président.

A ma droite immédiate se trouve l'un des adjoints exécutifs de la Fraternité nationale des Indiens, M. Arnold Goodleaf; à



## [Texte]

Goodleaf; on his right, another of the assistants, Dave Monture, and on my extreme right is Michael Posluns, who also assists us in writing many of these briefs that we present to the House of Commons.

If I may begin, Mr. Chairman, it is our . . .

**Senator Buckwold:** Is there a written brief, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry.

**Senator Buckwold:** I asked if there was a written brief that I . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, there is. I think it is supposed to be in the process of distribution at the moment. I would just ask the messengers to make sure that everyone has a copy.

Please proceed to read your brief, Mr. Starblanket.

**Mr. Starblanket:** All right.

There are many historical interpretations of the origins of Canada. Some historians argue that Canada was the product of a monumental pact between the French and English communities living in British North America. Others, of course, argue that Canada was the national dream of great men with vision—men able to see the possibility of building a nation independent of the United States and bordering on three oceans. Still other historians argue that Canada was basically a smart business deal contracted by the business communities of Toronto and Montreal. According to this view, these businessmen recognized the commercial advantages of forming a country separate from the United States which could exploit the northern and western hinterlands to the advantage of the big business partners in central Canada.

Whatever their interpretation of the origins of Canada, historians have unanimously agreed on one point and, indeed, members of the House of Commons and Ministers of the Crown have borne this fact out—the original people of this land, Indians and Inuit, were not party to that 1867 arrangement. Apparently this government does not either intend to make us part of the new arrangement.

Bill C-60 is not only inadequate in guaranteeing and protecting our Indian land base, it also fails to properly recognize aboriginal and treaty rights. The bill nowhere acknowledges that Indians have political authority over their lands. It was clearly drafted by some legal ostrich who failed to raise his head out of the sand long enough to observe that Indians have been exercising increasing sovereignty over Indian lands. The bill, in fact, misrepresents the effect of the Royal proclamation of 1763. The bill erroneously implies that the proclamation granted, rather than confirmed, already existing Indian rights.

## [Traduction]

sa droite, un autre adjoint, Dave Monture, et à mon extrême droite, Michael Posluns, qui nous aide également à rédiger nombre des mémoires que nous présentons à la Chambre des Communes.

Si vous me permettez de commencer, monsieur le président, c'est notre . . .

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il un mémoire écrit, monsieur le président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pardon?

**Le sénateur Buckwold:** Je demandais s'il y avait un mémoire écrit que je . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, il y en a un. Je crois qu'on est en train de la distribuer ce moment. Je demanderais donc aux messagers de s'assurer que chacun en a une copie.

Je vous en prie, monsieur Starblanket, veuillez nous lire votre mémoire.

**M. Starblanket:** Très bien.

Il existe de nombreuses interprétations historiques des origines du Canada. Certains historiens prétendent que le Canada est le produit d'un pacte conclu entre les communautés française et anglaise qui vivaient en Amérique du Nord britannique. D'autres, bien sûr, prétendent que le Canada est le fruit du rêve national de grands visionnaires . . . d'hommes qui ont cru en la possibilité de construire une nation, entourée de trois océans, indépendante des États-Unis. D'autres historiens encore, prétendent que le Canada est au fond un pacte commercial conclu par les milieux financiers de Toronto et de Montréal. Selon ce point de vue, les hommes d'affaires auraient reconnu les avantages commerciaux qu'ils pouvaient tirer d'un pays distinct des États-Unis qui pourrait exploiter l'arrière-pays du Nord et à l'Ouest, à l'avantage des grands partenaires commerciaux du centre du Canada.

Quelle que soit l'interprétation des origines du Canada, les historiens conviennent à l'unanimité d'une chose, et je dirais même que les députés de la Chambre des communes et les ministres de la Couronne en ont démontré la véracité . . . les premiers habitants de notre pays, les Indiens et les Inuit, n'étaient pas partie à l'entente de 1867. Il semble d'ailleurs que le présent gouvernement n'a toujours pas l'intention de nous inclure dans la nouvelle entente.

Non seulement le projet C-60 ne garantit et ne protège pas de façon adéquate le territoire indien, mais il ne reconnaît même pas, comme il se doit, les droits des autochtones, les droits garantis par les traités. Aucune disposition du projet de loi ne reconnaît aux Indiens une autorité politique sur leur territoire. Il est évident que le bill a été rédigé par une autruche juridique quelconque qui n'a pas sorti la tête du sable assez longtemps pour remarquer que les Indiens exercent de plus en plus leur souveraineté sur les territoires Indiens. En fait, le projet de loi interprète de façon erronée la Proclamation royale de 1763. Il laisse entendre à tort que la Proclamation avait accordé plutôt que confirmé des droits indiens qui existaient déjà;

[Text]

• 1550

Mr. Chairman, we have come here today to make three simple points. First, we are a sovereign people. At no time did the Indian nations that are within the geographical territory now claimed by Canada agree to surrender their sovereignty, and nowhere is it written. Further, that sovereignty continues to reside in each nation.

The nature of this sovereignty is that it exists in and of its own right. I believe there is a legal term that refers to that kind of right. It might be better said that it is a gift to each nation, as a nation, from the Great Spirit, our Creator. I believe you people have someone you also refer to as a Great Spirit.

Indians, prior to the coming of the white man, were independent and sovereign people. Indian sovereignty did not come from, nor was it granted by, any earthly authority or entity. If sovereignty is a thing that is granted by an entity other than the one who exercises it, then the grantor, in the Indians' case, is the Great Spirit, the Creator.

The second point we would like to make is that Indians are now prepared to consider the negotiation of the terms and conditions upon which we will develop our future relationship with Canada. As we have already noted, we have been systematically excluded from taking our place at the table of Confederation by the nature of the present constitutional arrangements.

Third, our rights, which accrued from aboriginal occupation, including those which were affirmed by treaty agreements, shall remain unaltered.

We would like to point out to the members of this Committee that the original drafters of the Indian treaties recognized that Indians were distinct nations on this continent. That is why they referred to the products of those transactions as "treaties". The federal government recognizes the implications of signing treaties with Indians and today refers to the products of land negotiations with Indians as agreements. The James Bay Agreement is an example of this.

However, I must reiterate:

1. We are a sovereign people.
2. We are now prepared to consider the negotiation of the terms and conditions upon which we will develop a satisfactory relationship with Canada.
3. Our rights, which accrued from aboriginal occupation, including those which were affirmed by treaty agreements, shall remain unaltered.

By asserting our sovereignty we are outlining the principles on which we may enter a new arrangement with Canada as distinct people whose ancestors constituted the sovereign nations of this land long before Canada was ever a gleam in John A. MacDonald's eye.

[Translation]

Monsieur le président, nous sommes venus ici aujourd'hui pour faire valoir trois petits points. D'abord, nous sommes un peuple souverain. Les nations indiennes qui vivent sur le territoire géographique maintenant revendiqué par le Canada n'ont jamais accepté d'abandonner leur souveraineté, et ce n'est écrit nulle part. En outre, chaque nation conserve toujours sa souveraineté.

Par sa nature, cette souveraineté existe de plein droit et de son propre chef. Je crois d'ailleurs qu'il existe une expression juridique pour ce genre de droits. On pourrait dire qu'il s'agit d'un don que le Grand Esprit, notre créateur a fait à chaque nation, en tant que nation. Je crois que vous aussi, vous avez quelqu'un que vous appelez le Grand Esprit.

Les Indiens, avant la venue de l'homme blanc, étaient indépendants et souverains. La souveraineté indienne ne venait pas, n'avait pas été accordée, par une autorité ou entité terrestre. Si l'on considère que la souveraineté est accordée par une entité autre que la personne qui l'exerce, alors dans le cas des Indiens, elle nous a été accordée par le Grand Esprit, notre créateur.

La deuxième chose que j'aimerais faire valoir, c'est que les Indiens sont maintenant disposés à envisager la négociation de conditions sur lesquelles nous fonderons notre relation future avec le Canada. Comme nous l'avons déjà dit, la nature même des dispositions constitutionnelles actuelles nous a systématiquement empêchés de prendre notre place à la table des négociations de la Confédération.

Troisièmement, nos droits, qui découlent de notre occupation originale du territoire, y compris ceux confirmés par les traités, demeureront inchangés.

Nous aimerions faire remarquer aux membres du présent comité que les rédacteurs premiers des traités indiens ont reconnu le fait que les Indiens constituaient des nations distinctes sur ce continent. C'est pourquoi, justement, ils appelaient le produit de ces transactions des «traités». Le gouvernement fédéral est conscient des sous-entendus que comporte la signature de traités avec les Indiens et préfère aujourd'hui appeler le produit des négociations territoriales avec les Indiens des ententes. L'entente de la Baie James en est un exemple.

Toutefois, je le répète:

1. Nous sommes un peuple souverain.
2. Nous sommes maintenant disposés à envisager la négociation de conditions qui serviront de base à l'élaboration d'une relation satisfaisante avec le Canada.
3. Nos droits, qui découlent de notre occupation originale, y compris ceux confirmés par des traités, demeureront inchangés.

En affirmant notre souveraineté, nous définissons les principes qui nous permettront de conclure de nouveaux arrangements avec le Canada en tant que peuple distinct dont les ancêtres constituaient les nations souveraines de ce pays bien avant que le Canada ne soit même une simple lueur dans l'œil de John A. MacDonald.

## [Texte]

We can no more develop a relationship with a confederation, which denies the reality of our own history, than we can celebrate with the United States the discovery of America by an Italian navigator under hire to the Spanish Crown.

I am certain we all recognize that this is neither the time nor the proper place to discuss the details of an Indian government created by Indian people for the purpose of protecting, maintaining and enhancing our own sovereignty, possibly within confederation. However, this is an ideal time to agree on certain fundamental principles.

I think we should all remember that the reason this Committee is meeting here discussing a possible new Canadian constitution is in great measure due to the fact that a separatist government has been elected in Quebec. The government in that province has said it intends to renegotiate the position of French Canadians within Confederation, if not separate from Canada entirely.

• 1555

These French Canadians argue that they have a land base, a different language than the dominant group, a distinct culture and a unique French Canadian world view. They claim they are in fact a French-Canadian nation within Canada. We can appreciate their arguments. But if French Canadians can make such an argument, Indians can surely make the same argument more justly.

Indians have land bases. Indians have different languages from the dominant group. Indians clearly have a distinct culture and unique world view. Furthermore, Indians are of a different racial origin. One can also argue that, unlike Indians, French Canadians essentially wish to pursue the goals of a Euro-Canadian culture, in French instead of English.

But we are people who are different in philosophy, culture, world view, social values, and language from non-Indians. Our concept of time, for example, is not linear and singular like yours, but rather cyclical and holistic. For us, what is important is not the quantity of a length of time, but rather the quality of a phase of time.

Your linear thinking lends itself to singularity such that you see only one truth and one answer to a question. We, on the other hand, can see many truths and many answers, depending on the angle from which we view a particular problem.

These basic philosophical differences result in different concepts of government, property ownership and relationships with other people and the environment. The aforementioned philosophical differences make it necessary for us to assert our sovereignty in order to continue our way of life.

Mr. Chairman, members of the Committee, we have come here today not to discuss the intricacies of the bill we understand is before you. We have come to say that we, the elected

## [Traduction]

Nous ne pouvons pas davantage favoriser une relation au sein de la Confédération qui nie la réalité de notre propre histoire, que nous pouvons fêter avec les États-Unis la découverte de l'Amérique par un navigateur italien à la solde de la Couronne espagnole.

Nous savons tous que ce n'est ni le moment ni le lieu pour discuter en détail de gouvernements indiens créés par les Indiens afin de protéger, de conserver et de réhausser leur propre souveraineté, peut-être au sein de la Confédération. Toutefois, c'est le moment idéal pour convenir de certains principes fondamentaux.

Je crois également que nous devons tous nous rappeler que si le présent comité se réunit en ce moment pour discuter d'une nouvelle constitution canadienne éventuelle, c'est en grande partie parce que le Québec a élu un gouvernement séparatiste. Le gouvernement de cette province a dit qu'il entendait renégocier la position des Canadiens français au sein de la Confédération, voire se séparer tout à fait du Canada.

Les Canadiens français prétendent qu'ils ont un droit territorial, une langue différente de celle du groupe dominant, une culture distincte et une vision du monde spécifiquement canadienne-française. Ils prétendent qu'ils constituent, en fait, une nation canadienne-française au sein du Canada. Nous pouvons comprendre leurs arguments. Mais si les Canadiens français peuvent présenter un tel argument, les Indiens ont quant à eux, encore plus de raisons de le faire.

Les Indiens ont une base territoriale. Ils parlent des langues différentes de celle du groupe dominant. Les Indiens ont très certainement une culture distincte et une vision unique du monde. Qui plus est, les Indiens sont d'une origine raciale différente. On peut également faire valoir que, contrairement aux Indiens, les Canadiens français désirent essentiellement conserver une culture euro-canadienne, mais française plutôt qu'anglaise.

Nous sommes par contre un peuple distinct par sa philosophie, sa culture, sa vision au monde, ses valeurs sociales, et sa langue. Notre conception du temps, par exemple, n'est pas linéaire et simple comme la vôtre, mais plutôt cyclique et entière. Pour nous, ce qui est important, ce n'est pas la quantité d'une durée de temps, mais plutôt la qualité d'un laps de temps.

Votre pensée linéaire se prête à la singularisation de sorte que vous n'entrevoyez qu'une seule vérité et qu'une seule réponse à une question. Par contre, nous pouvons voir de nombreuses vérités et de nombreuses réponses, selon l'angle où nous nous plaçons pour envisager un problème particulier.

Ces différences philosophiques fondamentales entraînent des différences de conception en ce qui concerne le gouvernement, la propriété, les relations humaines et l'environnement. Ces mêmes différences philosophiques nous forcent à affirmer notre souveraineté afin de conserver notre mode de vie.

Monsieur le président, membres du Comité, nous ne sommes pas venus ici pour discuter des subtilités du projet de loi dont vous êtes saisis. Nous sommes venus ici vous dire que nous, les



**[Text]**

representatives of the Indian Nations of Canada, are considering the possible terms on which we may negotiate the development of a satisfactory relationship between Canada and the Indian Nations.

We retain the right to govern our own lives through our own institutions, including, but not limited to, our own form of government. We retain the right to define our membership, and control our lands, waters, forests, wildlife and fisheries. In other words, we retain the authority over our own social and political order.

Remember also that when the British Empire was being dismantled, in most countries the original peoples were handed back the authority to construct their own constitutional arrangements. In Canada, this was not the case and still is not. Our nations were virtually ignored in the Canadian constitutional set-up. It is clearly time that we establish and recognize the nature of Indian nations in this country.

We are not a conquered people. We have never given up that which the Great Spirit alone can remove. The fact we consider ourselves unique and special peoples is a reality Canadians have to face.

The Indian people do not wish confrontation with Canada. But we do insist that a new relationship be developed, and our rights as nations be recognized. We ask no more and we will accept no less.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Starblanket. Have you any other documents that you would like us to add to our proceedings?

**Mr. Starblanket:** Yes, Mr. Chairman. This is a preliminary statement. We shall be developing further position papers on this subject later.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. Well, we will be pleased to receive them when you have them ready.

Mr. Hnatyshyn, Senator Forsey and Senator Fournier. Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** Well, Mr. Chairman, I would just like to direct a few information-seeking questions to the witness, Mr. Starblanket, and possibly start off by simply asking Mr. Starblanket to explain whom he represents in terms of the Indian population of Canada?

• 1600

**Mr. Starblanket:** The National Indian Brotherhood, represent approximately 300,000 registered Indians in this country who are known as aboriginal and treaty Indian people and are represented through the various provincial and territorial organizations in the country, and by that we mean the people that we purport to represent are those people who are of registered Indian status.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, I wonder whether the witness has had an opportunity of reading the document put out by the federal government in respect of constitutional reform entitled *A Time For Action* and particularly those provisions

**[Translation]**

représentants élus des Nations indiennes du Canada, examinons les conditions dans lesquelles nous pourrions négocier une relation satisfaisante entre le Canada et les Nations indiennes.

Nous nous réservons le droit de gouverner nos propres vies par l'entremise de nos propres institutions, y compris mais non exclusivement, notre propre forme de gouvernement. Nous nous réservons le droit de définir qui sont nos membres, de contrôler nos terres, nos eaux et forêts, notre faune et nos pêches. En d'autres termes, nous nous réservons l'autorité sur notre propre ordre social et politique.

Il faut se rappeler aussi que lorsque l'empire a été démembré, dans la plupart des pays, les autochtones se sont vu remettre tous les pouvoirs en matière constitutionnelle. Au Canada, ce ne fut pas le cas et ne l'est toujours pas. Nos Nations ont été, à toutes fins pratiques, ignorées dans la structure constitutionnelle canadienne. Il est grand temps qu'on reconnaisse la nature des Nations indiennes dans ce pays.

Nous ne sommes pas un peuple conquis. Nous n'avons jamais abandonné ce que seul le Grand Esprit peut nous enlever. Le fait que nous nous estimons uniques et spéciaux est une réalité que devront admettre les Canadiens.

Le peuple indien ne souhaite pas la confrontation avec le Canada. Mais nous maintenons qu'il faut établir une nouvelle relation et reconnaître nos droits en tant que Nation. Nous ne demandons rien de plus, mais nous n'accepterons rien de moins.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Starblanket. Avez-vous d'autres documents que vous aimeriez nous voir ajouter au procès-verbal?

**M. Starblanket:** Oui, monsieur le président. Il s'agit d'une déclaration préliminaire. Nous allons préparer plus tard d'autres exposés sur notre position à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Nous serons heureux de les recevoir lorsqu'ils seront prêts.

M. Hnatyshyn, le sénateur Forsey et le sénateur Fournier. Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, j'aimerais poser quelques questions afin d'obtenir des renseignements du témoin, M. Starblanket. Peut-être pourrais-je commencer par demander tout simplement à M. Starblanket de nous expliquer qui il représente au sein de la population indienne du Canada.

**M. Starblanket:** La Fraternité nationale des Indiens représente environ 300,000 Indiens inscrits qu'on désigne sous le nom d'aborigènes ou d'Indiens conventionnés et qui sont déjà représentés par divers organismes provinciaux et territoriaux; nous entendons par là que les personnes que nous prétendons représenter sont des Indiens conventionnés.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, je me demande si le témoin a lu le document sur la réforme constitutionnelle intitulé «Le temps d'agir» publié par le gouvernement fédéral, et particulièrement le chapitre intitulé «Le plein respect des

## [Texte]

under the heading, "Full Respect of Native Rights". Has the witness had an opportunity of reading those general aims and objectives? I wonder whether he could comment on the way his association, in fact, regards those objectives vis-à-vis the Indian people of Canada.

**Mr. Starblanket:** Mr. Chairman, as I stated in the brief, Bill C-60 is basically inadequate in guaranteeing and protecting even Section 91.24 of the present constitution. It fails to recognize aboriginal and treaty rights, makes token reference to the Royal proclamation of 1763 and, as such, does not identify who our natives are. For the purposes of this Committee, any one of you who was born in Canada could be deemed to be a native as far as we are concerned. What we are talking about are Indians under the constitution that should be defined by Indians, and to have a foreign system define who Indians are, for example, and the guaranteeing of Indian rights, should best be done by Indian people and not by native people.

**Mr. Hnatyshyn:** I take it then your basic position is that this document *A Time For Action* of course was brought out in advance of the actual Bill C-60, as you can appreciate. It makes some general statements, and just to refresh your memory I will quote:

That justice demands full respect for the dignity and rights of native peoples. In the past we have not really recognized the contribution of the country's first inhabitants, the Indian and the Inuit peoples, to Canada's development . . .

And so on.

I take it what you are saying is that the statement of objectives and so on as contained in this preliminary statement by the government has not been adequately dealt with or met by the legislation that we are now considering. Is that a fair interpretation of your position? Did you say yes?

**Mr. Starblanket:** Yes.

**Mr. Hnatyshyn:** I tried to get television in the Committee, but we have to speak into the microphones here in order to have it recorded, although I saw your nodding in assent to what I hope was an eminently reasonable proposition put to you.

We have just, of course, heard from the representatives of the métis and nonstatus Indian group and there is, as you suggested in the course of your presentation and in the course of the material before us, reference to native groups. There is some very limited attempt to define what is meant by native groups in the course of the legislation. There is some concern expressed as to the definition by yourself.

Could I ask you a question as to what your position is in respect of your relationship with nonstatus Indians and métis? Do you feel that you have a separate position to maintain? Are you prepared to work in co-operation in this context of constitutional reform with these people or do you feel that you should be going on your own separate paths?

• 1605

**Mr. Starblanket:** Mr. Chairman, if the métis and nonstatus Indian people of this country chose to identify that aboriginal

## [Traduction]

droits des autochtones». Le témoin a-t-il lu l'exposé des buts et des objectifs? Pourrait-il nous dire ce que pense son association de ces objectifs, du point de vue des Indiens du Canada.

**M. Starblanket:** Monsieur le président, comme je l'ai déclaré dans le mémoire, le bill C-60 n'arrive pas à garantir ce que contient l'article 91.4 de la Constitution actuelle. On n'y reconnaît pas les droits autochtones, les droits des traités; on ne fait que mentionner en passant la proclamation royale de 1763, sans préciser qui sont les autochtones. Pour ce comité, quiconque est né au Canada pourrait être qualifié d'autochtone, du moins c'est notre point de vue. Dans la Constitution, les Indiens doivent être définis par des Indiens et non pas des étrangers; autrement, c'est ridicule; c'est aux Indiens et non aux autochtones qu'il appartient de garantir les droits qui reviennent aux Indiens.

**M. Hnatyshyn:** Le document intitulé «Le temps d'agir» a été publié avant le bill C-60, vous le comprenez. On y trouve des déclarations d'ordre général, et pour vous rafraîchir la mémoire, je vais vous lire une citation:

La justice nous commande le plein respect de la dignité des droits des autochtones. Nous n'avons pas reconnu comme il se doit, par le passé, l'antériorité du droit de cité des populations indiennes et Inuit et l'apport de ces collectivités au développement du Canada . . .

Etc..

Selon vous, les objectifs qui se trouvent dans cette déclaration préliminaire du gouvernement, n'ont pas été transposés de façon adéquate dans le projet de loi que nous étudions maintenant. Est-ce là une interprétation juste de votre position? Avez-vous répondu oui?

**M. Starblanket:** Oui.

**M. Hnatyshyn:** Je voulais que nos débats soient télévisés, mais vous devez parler dans le micro si vous voulez que vos propos soient enregistrés cependant, je vous ai vu hocher la tête en réponse à ce que je crois être une proposition extrêmement raisonnable.

Nous venons tout juste d'entendre les représentants des Métis et des Indiens non conventionnés et tout comme vous le laissez entendre au cours de votre présentation et dans les documents que nous avons, il est question des groupes autochtones. Le projet de loi pour chercher de manière très limitée à définir ce que l'on entend par groupes autochtones. Vous vous inquiétez de cette définition.

Puis-je vous demander quelle est votre position par rapport à celle des Indiens non conventionnés et des Métis? Estimez-vous que vous devez maintenir une position distincte? Êtes-vous prêts à collaborer avec eux dans le contexte de la réforme constitutionnelle ou croyez-vous que chacun doit agir de son côté?

**M. Starblanket:** Monsieur le président, si les Métis et les Indiens non conventionnés du pays décident de reconnaître que



*[Text]*

occupation and the descendants therefrom to be separate forms of government, depending on how you view the question of sovereignty—whether internal, domestic, dependent nations or outright sovereignty—we would be prepared to ally ourselves and co-operate with their views. However, if they are talking of separate Metis nations, that is a horse of a different colour. We, of course, would support them in whatever it is they were pursuing, but out of necessity could not ally ourselves with their viewpoint as ours differs quite considerably in that we are talking about Indian nations as opposed to Métis nations.

**Mr. Hnatyshyn:** We all appreciate and know the system in this country now of Indian lands, the so-called reservations. Some reference was made in the previous brief presented by the nonstatus Indians and so on about a land base. I am rather curious about the over-all concept you have in mind with respect to an Indian nation; do you consider the land base an essential ingredient with respect to your position within Confederation? Secondly, how do you view your position vis-à-vis provincial authority? Do you feel that you should have a separate status in the federal context? Finally, is it the position of your national association that the concept of reservations, as such, in the traditional sense, has lost some of its relevancy?

I shall try to explain my question by saying that the present reservation situation is now seemingly inadequate to deal with the Indian population. When they were established and set up they served a purpose as farming communities, possibly, or there was the potential for the Indian people to be able to exist and make a living for themselves on the reservations. That seems to have gone by the board, and we have to look at a much greater solution to the Indian problems—maybe off the reservation as opposed to being restricted to the reservation.

**Mr. Starblanket:** Mr. Chairman, it is a several-faceted question, but I will try to answer in this way: yes, we do indeed believe a land base is essential to any concept we pursue in terms of Indian self-determination. With respect to any powers we are talking about vis-à-vis the provinces we have many options we are considering. Right now it would be premature of me to try to prejudge what my electorate will say to me, for example, next week when we discuss this paper and the concept that I will relate to you now.

The first is separate and absolute sovereignty, of course. Secondly, there is what we call an internal sovereignty from the land and the people on reservations or Indian reserves or up to those representatives they elect to represent them. Third, fourth and fifth are various forms of municipal governments, such as the federal government is at present imposing upon Indian people through Indian Act legislation and the Indian Act proposed amendments—which we refer to as the abhorrent options. However, suffice it to say that the two major propositions right now that we are considering are absolute and separate sovereignty and internal sovereignty, much like the domestic-nations concept in the United States with respect to the state legislative laws in different parts of the United States.

*[Translation]*

l'occupation du territoire par les autochtones et leurs descendants justifie une forme distincte de gouvernement, selon le point de vue adopté sur la question de la souveraineté qu'il s'agisse d'une souveraineté interne, nationale, ou d'une nation dépendante ou encore d'une souveraineté pure et simple, nous sommes disposés à nous allier et à collaborer pour promouvoir leur point de vue. Toutefois, s'ils veulent des nations métis séparées, c'est différent. Bien sûr, nous leur donnerions notre appui dans leur entreprise, mais par la force des choses nous ne pourrions pas adopter leur point de vue puisque le nôtre diffère de façon assez radicale et que nous préconisons des nations indiennes plutôt que des nations métis.

**M. Hnatyshyn:** Nous comprenons tous très bien et nous sommes tous au courant du régime des terres indiennes dans ce pays, ce qu'on appelle les réserves. Le mémoire déposé par les Indiens non conventionnés parle d'une base territoriale. Je suis assez curieux de savoir ce que recouvre le concept global de nation indienne; estimez-vous que la base territoriale soit essentielle quant à votre position au sein de la Confédération? Deuxièmement, quelle est votre position vis-à-vis des autorités provinciales? Croyez-vous que votre situation dans le contexte fédéral doit être particulière? Enfin, votre association estime-t-elle que les réserves au sens traditionnel, ont perdu leur raison d'être?

Pour être plus précis, les réserves me paraissent inadéquates pour la population indienne. Lorsque les réserves ont été établies, elles avaient un but puisqu'elles constituaient des centres agricoles ou tout au moins elles permettaient aux Indiens de vivre et de gagner leur vie. Mais cela semble périmé et il faut examiner une solution beaucoup plus globale aux problèmes indiens... peut-être hors des réserves plutôt que de s'y limiter.

**M. Starblanket:** Monsieur le président, c'est une question multiple mais je tenterai de vous répondre de la façon suivante: oui, nous croyons en effet qu'une base territoriale est essentielle à toute idée d'autodétermination indienne. Pour ce qui est des pouvoirs vis-à-vis des provinces, nous étudions actuellement de nombreuses options. Pour l'instant, il serait prématuré de prévoir ce que mes électeurs me diront la semaine prochaine lorsque nous discuterons de ce document et de l'idée que je vous ai exposée.

La première option, bien sûr, est la souveraineté distincte et absolue. Deuxièmement, il y a ce que nous appelons la souveraineté interne qui commence par les territoires et les habitants des réserves indiennes et qui va jusqu'à leurs représentants élus. Troisièmement, quatrièmement et cinquièmement on trouve diverses formes de collectivités locales, semblables à ce que le gouvernement fédéral impose actuellement aux Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens et en vertu des amendements proposés à cette loi... que nous appelons les options abhorrées. Toutefois, il suffit de dire que les deux propositions principales, pour l'instant, sont la souveraineté absolue et séparée et la souveraineté interne assez semblable au concept des nations aux États-Unis dans le cadre de la législation des différents États.



## [Texte]

With respect to our status in the federal context, of course, I have tried to answer that by stating that to negotiate the terms and conditions that Indian people wish to see themselves governed by will entirely depend, of course, on how the federal government will respond to debunking the myth, for example, that the English and French are the founding nations of this country. In fact, the Indian people were here in several nations even before French and English ever set foot on this continent. So the sincerity of the federal government, whoever that may be in the future, will determine the kind of responses Indian people will come forward with in the future.

• 1610

With regard to the last part of your question on reserve land losing its relevancy and the land base being too small for economic enterprises, we agree wholeheartedly with that premise. However, to imply that reserve lands have lost their relevancy is wrong for the simple reason that, as I stated earlier, the Indian people identify very closely with lands in spite of the fact that Conservative, Liberal and maybe even NDP governments may think that land should be used only for agricultural and capital enterprise. This is also an erroneous implication in that Indian people may just want to have the land to live on, as opposed to trying to make money from it, although there are many parts of the country in which Indian people choose to do that kind of thing. The fact is that the land base is there and provides a home and a base on which they can live, if not to make money on.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hnatyshyn, you can make another comment if you wish.

**Mr. Hnatyshyn:** Just one brief comment. I did not want to leave the impression with the witness that I... the term "relevancy" is a relative word. I understand that the reservation certainly is a cultural and spiritual centre for Indian population, but in terms of economics it has certainly faltered.

Just one final, brief shot and a question. I gather that you are working on specific proposals. It seems to me that this is almost fundamental to serious consideration of your position vis-à-vis legislation if we want to be able to see what would be necessary to translate it into legislative terms. In order to meet the aspirations of Indian peoples in Canada we would have to have a specific idea of where you want to go in this regard. When do you anticipate you will be in a position to come back to this Committee and let us have some pretty specific legislative proposals or areas within this legislation you think should be improved?

**Mr. Starblanket:** I am not sure, Mr. Chairman, that we would be prepared to negotiate or define terms of legislation in your particular forum at this point. However, within the very near future we will certainly be coming forward with our own position as Indian people and as an Indian nation. As I stated, we are not talking about separation, but if I may paraphrase a noted Liberal patriarch... something to the effect of separation if necessary, but not necessarily separation. The main point being that when we come forward with proposals to the Canadian Constitution, and indeed alternatives to the way the

## [Traduction]

Pour ce qui est de notre situation dans un contexte fédéral, j'ai répondu que les conditions d'un gouvernement souhaité par les Indiens dépendra entièrement de la façon dont le gouvernement fédéral réagira à notre demande de détruire le mythe selon lequel les Anglais et les Français sont les peuples fondateurs de ce pays. En fait, les Indiens étaient ici bien avant que les Français ou les Anglais aient jamais mis pied sur le continent, et même, ils formaient plusieurs nations. Donc, quel que soit le prochain gouvernement, c'est de sa sincérité que dépendra le genre de revendications que présenteront à l'avenir les Indiens.

Quant à la dernière partie de votre question sur la disparition des terres des réserves, puisque leur superficie n'est pas assez grande pour permettre une certaine rentabilité, nous sommes tout à fait d'accord. Toutefois, il serait faux de prétendre que les terres des réserves ne seront plus nécessaires pour la simple raison que les Indiens s'identifient à la terre même si les gouvernements conservateurs, libéraux et néo-démocrates croient que ces terres ne doivent servir qu'à l'agriculture ou à d'autres entreprises capitalistes. Il se peut fort bien que les Indiens ne veuillent ces terres que pour y habiter et non pas pour en tirer profit, même si, dans certaines régions, des Indiens ont pu le faire. Pour eux, en général, l'important c'est d'avoir une terre sur laquelle installer une maison, un pied à terre, et non pas de s'en servir pour faire des profits.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hnatyshyn, vous pouvez faire une autre observation si vous le désirez.

**M. Hnatyshyn:** Très brièvement. Je ne veux surtout pas laisser au témoin l'impression que moi... si je parle d'utilité des terres, c'est par rapport à autre chose. Je sais fort bien que la réserve est un centre culturel et spirituel pour la nation indienne car, pour ce qui est de la rentabilité, elle n'est certainement plus aussi vivace qu'avant.

Une dernière toute petite question. Vous êtes en train de préparer des propositions précises. Il me semble qu'elles sont indispensables si on veut étudier sérieusement votre opinion de la loi car ainsi, nous pourrions plus facilement traduire vos suggestions en termes juridiques. Pour pouvoir bien répondre aux aspirations des Indiens du Canada, nous devons avoir une idée précise de ce que vous voulez. Quand croyez-vous pouvoir nous faire part de votre position en termes précis, c'est-à-dire en nous citant les articles ou les parties de la loi qui, à votre avis, devraient être améliorés?

**M. Starblanket:** Je doute que nous soyons prêts à négocier en Comité les termes de la loi. Mais très prochainement, nous annoncerons la position de la nation indienne. Il n'est pas question de séparation mais si je peux me permettre de paraphraser ce qu'a dit un patriarce libéral bien connu: la séparation si nécessaire, mais pas nécessairement la séparation. Lorsque nous recommanderons des modifications de la constitution canadienne, des solutions qui pourraient remplacer les amendements suggérés par le gouvernement canadien, nous nous proposerons comme experts-conseils en matière de constitu-

*[Text]*

Canadian government is proposing to amend the Constitution, we would like to offer our expertise as constitutional consultants as the original founding nations of this country. In that regard we have been asking the Prime Minister and Liberal government for invitations to the First Ministers Conferences, et cetera, to no avail.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Senator Forsey.

**Senator Forsey:** First of all, I should like to express my satisfaction that this delegation has appeared before us. I think it is exceedingly important. I must confess that one of my great disappointments when I read Bill C-60 was that there appeared to be absolutely nothing in it about Indian rights, except for the extraordinarily iffy Clause 26 which is "maybe, might be and possibly" and so on, all of them the most conditional terms, so I am very glad indeed that we have this presentation.

• 1615

However as with a previous witness, I must confess some disquiet. First of all, do I understand that Mr. Starblanket and his colleagues are asking us to accept the principle of the sovereignty of an Indian nation or nations? Is that correct?

**Mr. Starblanket:** That is correct.

**Senator Forsey:** Then, the next thing is, if we accept that then we are accepting a tremendous lot and that will not do because that does not conform with the principle of sovereignty. If you ask us simply to accept the principle of sovereignty like that, we have a feeling that we are being asked to sign a blank cheque.

The next thing I want to point out is that this is, I think, fundamental, it is not a matter of details, as page 5 says, of an Indian government and so on, it is a fundamental matter.

The next thing is this. You speak of "an Indian government", one Indian government that presumably means. Is that correct?

**Mr. Starblanket:** Not necessarily so, Senator. What we are talking about, of course, is something like 55 Indian dialects in this country, aside from the French and English that these Indian people speak, some rather diverse Indian confederacies that existed before the Europeans came to this country and also the fact that at one point in the history of the United States, Ben Franklin chose to consult the Six Nations Chiefs on the development of democracy in the United States and, indeed, Canada because it was on the Six Nations Iroquois Confederacy that, indeed, a lot of our present-day democracy has been based. I rather believe the Canadian nationhood could not have been developed without looking at those kinds of government assistance when, in fact, true democracy existed in this country. The white man came over here and imposed a majority rule as opposed to full-scale democracy that Indian nations had before the imposition of this kind of democracy.

**Senator Forsey:** I take it that we might find ourselves faced with 55 Indian nations, 55 Indian governments. That is why I

*[Translation]*

tion, à titre de nation fondatrice du pays. C'est d'ailleurs pourquoi nous avons déjà demandé au premier ministre et au gouvernement libéral de nous inviter aux conférences des premiers ministres et aux autres, mais en vain.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Tout d'abord, je suis très heureux que cette délégation ait comparu devant nous. Je trouve cela extrêmement important. J'avoue que l'une des grandes déceptions que j'ai ressenties en lisant le Bill C-60 c'est qu'on ne semble y trouver absolument rien sur les droits des Indiens, si ce n'est l'article 26, horriblement vague, où on dit «peut-être, probablement et possiblement» et ainsi de suite; bref, un article des plus conditionnels. Je suis donc très heureux que nous ayons pu entendre cet exposé.

Toutefois, comme lors de la comparution d'un témoins précédent, je ne me sens pas tranquille. Dois-je bien comprendre que M. Starblanket et ses collègues nous demandent d'admettre le principe de la souveraineté d'une ou de plusieurs nations indiennes? Ai-je bien compris?

**M. Starblanket:** Tout à fait.

**Le sénateur Forsey:** Admettre ce principe, c'est beaucoup et cela ne peut certainement pas faire l'affaire car ce n'est pas du tout conforme au principe de la souveraineté. Si vous nous demandez d'admettre le principe de la souveraineté, sans plus, c'est comme si vous nous demandiez de signer un chèque en blanc.

A la page 5, vous parlez notamment d'un gouvernement indien; c'est là un principe fondamental et non pas secondaire.

Et quand vous dites «un gouvernement indien» parlez-vous d'un seul gouvernement?

**M. Starblanket:** Pas nécessairement, sénateur. N'oubliez pas qu'outre le français et l'anglais, les Indiens parlent environ 55 dialectes différents. Diverses confédérations d'Indiens existaient avant même l'arrivée des Européens et rappelez-vous qu'à une époque de l'histoire des États-Unis, Benjamin Franklin a décidé de consulter les chefs des six nations à propos de l'évolution démocratique des États-Unis, et même du Canada puisque celui-ci faisait partie de la confédération des six nations iroquoises. Et c'est lors de ces consultations qu'on a jeté les bases de notre démocratie actuelle. Je suis convaincu que la nation canadienne n'aurait pu exister sans ces consultations puisqu'une démocratie véritable existait déjà. Lorsque l'homme blanc est arrivé, il a imposé la règle de la majorité tandis que les nations indiennes, elles, avaient une démocratie véritable sans aucune convention.

**Le sénateur Forsey:** Nous pourrions donc nous retrouver avec 55 nations indiennes et donc 55 gouvernements indiens.



## [Texte]

was interested because you said, "an Indian government", and then you find on pages 7 and 8 reference to Indian nations and now I must confess I am very much startled to find that we might find 55 of them scattered presumably over most of the territory of what is now Canada.

**Mr. Starblanket:** We have ten provincial governments. There should be no reason why Indian nations cannot gather in a confederacy and develop their own geographical likenesses and things that they believe in together that conform into confederacies. For example, you have a gigantic Blackfoot confederacy in western Canada as well as Nishgas who form several thousand Indian people along with the Iroquois Confederacy, for example, again. Of course, if other people such as metis, nonstatus Indian people chose to identify with those kinds of distinctions, then indeed they would be welcome into that kind of democracy.

**Senator Forsey:** Yes, but you were allowing a little while ago, I think, for the possibility of separate metis and nonstatus Indian nations too. Granted, you might get a number of these confederacies joining together, but it looks to me as if taking your evidence and that of Mr. Daniels together we might be faced with a considerable proliferation of independent or quasi-independent nations on our territory scattered around in small pockets. It seems to me this presents very considerable difficulties, especially as you were very careful to say and you reiterated it a moment ago in a paraphrase of the late Mr. Mackenzie King, who was not one of my heroes, goodness knows, possibly within confederation, possibly not. So you are asking us to consider not only one idea, but a series of very novel and far-reaching proposals.

**Mr. Starblanket:** That is exactly true. I think it is time the Canadian confederation had some innovative ideas.

**Senator Forsey:** I am all for input by Indians, metis and everyone else, but there is a difference between that and the prospect of anything up to 60, perhaps, separate or quasi-separate, with undefined status, nations within the territory of Canada. I think this would raise enormous practical difficulties, not only for the miserable white man, but also for the Indians, the Metis themselves. However, that is only my opinion. I may be all wrong.

• 1620

**Mr. Starblanket:** I do not think it would overshadow the enormity of the problems we now face, Senator or the difficulties that Indian, Métis, nonstatus Indian people are being confronted with now. The federal government is still not adequately dealing with them. So it is not putting any more of a conglomeration of problems on their doorstep than they already have. I think if we deal with it from a very political point of view . . .

**Senator Forsey:** The present problems are enormous. I know that, and they cry out for solution, but I am not sure that you would not be jumping from the frying pan into the fire—a pretty dash hot fire at that.

## [Traduction]

Voilà pourquoi je voulais savoir ce que vous entendiez par «un gouvernement indien». Puis, aux pages 7 et 8, on fait allusion aux nations indiennes. Je vous avoue être franchement étonné d'apprendre que nous pouvons en retrouver 55 disséminées sur tout le territoire actuel du Canada.

**M. Starblanket:** Il y a 10 gouvernements provinciaux. Je ne vois pas pourquoi les nations indiennes ne pourraient pas se regrouper en confédération, d'après leurs points communs, pour tracer les limites géographiques de chacune. Par exemple, dans l'Ouest du Canada, il y a la gigantesque confédération des Black-foot de même que celle de Nishgas qui regroupe des milliers d'Indiens et il y a aussi la confédération des Iroquois. Bien entendu, les autres comme les Métis et les Indiens non-inscrits ont préféré s'identifier par cette caractéristique mais nous les accueillerions volontiers dans notre démocratie.

**Le sénateur Forsey:** Peut-être, mais tout à l'heure vous envisagiez de former nations distinctes pour les Métis et les Indiens non-inscrits. Peut-être arriverez-vous en effet à regrouper plusieurs de ces confédérations, mais en écoutant votre témoignage ainsi que celui de M. Daniels, je crains que nous nous trouvions aux prises avec une véritable prolifération de nations indépendantes ou quasi indépendante qui formeraient de petites enclaves un peu partout sur notre territoire. Cela pourrait poser de graves problèmes, comme vous l'avez vous-même dit tout à l'heure en ci tout prudemment feu Mackenzie King, qui n'était certes pas l'un de mes héros, mais qui disait: la confédération, peut-être que oui ou peut-être que non. Autrement dit, ce que vous nous demandez d'étudier n'est pas une simple idée mais plutôt une série de principes tout nouveaux dont les répercussions aux multiples.

**M. Starblanket:** C'est la pure vérité. Il est grand temps qu'on introduise des invocations dans la confédération canadienne.

**Le sénateur Forsey:** Je suis réceptif à toutes les idées des Indiens, des Métis et de tous les autres, mais il y a quand même une marge entre la collaboration et la création éventuelle d'une soixantaine de nations, indépendantes ou presque, sans statut précis, sur le territoire canadien. Je crois que cela soulèverait des difficultés considérables pas seulement pour le pauvre homme blanc, mais également pour les Indiens et les Métis eux-mêmes. Remarquez que c'est là une opinion toute personnelle et il se peut que je me trompe du tout au tout.

**M. Starblanket:** Je ne crois pas que ces problèmes seraient plus gigantesques que ceux que nous devons maintenant régler, ni que les difficultés avec lesquelles, les Indiens, les Métis, et les Indiens non-inscrits sont présentement aux prises. Le gouvernement fédéral ne les traite pas toujours comme il le faut. Les nouveaux problèmes ne seraient donc pas plus nombreux que les anciens. Et si nous abordons la question d'un point de vue purement politique . . .

**Le sénateur Forsey:** Les problèmes actuels sont énormes. Je le sais, mais ils ne demandent qu'à être réglés. Mais je me demande si votre solution ne nous ferait pas tomber de Chargbde en Scylla.



[Text]

**Mr. Starblanket:** But either way you would get burned I suppose.

**Senator Forsey:** Pardon?

**Mr. Starblanket:** Either way Indian people are getting burned so we are simply proposing a resolution to these problems.

**Senator Forsey:** If I may make one incidental observation, one of my friends of long standing was the late Dr. Gilbert Monture and I remember him saying to a mutual friend one time, it was repeated to me—and this is relevant to differences between different varieties of Indians—that Indians have race prejudice too. He said that one morning he said to his sister, “I thought at one time you would marry so and so”, and she said “what, Gilbert, marry a Chippewa, I would as soon marry a white man”. She was a pure Mohawk who apparently was a little bit dubious about the qualifications of a Chippewa.

So you might not find it quite as easy to get all these people together in one bunch or one government as you think, or even into a few.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Forsey. Senator Fournier, followed by Miss MacDonald, Senator Neiman and Mr. Lee. Senator Fournier.

**Senator Fournier:** Mr. Starblanket, in the first paragraph of your brief about the origins of Canada, you mention something that would have been said or written by different groups of historians:

Some say that Canada was the product of a monumental pact between French and English, some others argue that it was a national dream

et cetera. A third group is mentioned as having said that Canada was:

... basically a smart business deal contracted between the business communities of Toronto and Montréal.

I would like you, sir, to identify some of these historians from at least one of these three groups.

**Mr. Starblanket:** Okay, I give you Pierre Burton, Byron Diamond Jenness, amongst many historians who have written Canadian historical documents based on their perspectives as non-Indian historians. I hasten to add that Indian people, based on the writings and on the teachings of both Indian and non-Indian people, are beginning now to develop their own perspectives of history from an Indian point of view. I trust that these views will serve to sharpen the focus of the history of Canadian government administration of Indian people in this country.

**Senator Fournier:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Fournier. Miss MacDonald.

[Translation]

**M. Starblanket:** Mais, d'une façon ou d'une autre, on ne s'en sert pas.

**Le sénateur Forsey:** Pardon.

**M. Starblanket:** D'une façon ou d'une autre les Indiens ne peuvent s'en tirer indemnes, alors nous proposons notre solution.

**Le sénateur Forsey:** Mais si vous me permettez, j'aurais faire une petite observation en passant. Le regretté M. Gilbert Monture était un ami de longue date. Il avait dit à un ami commun qui me l'a répété, que les Indiens aussi étaient racistes. Un matin, racontait-il, il a dit à sa sœur: «je croyais que tu devais épouser un tel». Elle lui a répondu: «comment, Gilbert, épouser un Chippewa, je préférerais encore épouser un homme blanc». Elle était une Mohawk pure laine et elle ne semblait pas trop faire confiance aux Chippewas. C'est une anecdote intéressante lorsqu'on songe aux diverses nations indiennes.

Vous pourrez donc avoir du mal à regrouper toutes ces personnes pour former un seul gouvernement, ou même plusieurs.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Forsey. Je cède maintenant la parole au sénateur Fournier, suivi de M<sup>lle</sup> MacDonald, du sénateur Neiman et M. Lee. Sénateur Fournier.

**Le sénateur Fournier:** Monsieur Starblanket, dans le premier paragraphe de votre mémoire où il est question des origines du Canada, on mentionne ce qui aurait été écrit ou dit par certains historiens:

Certains disent que le Canada est le fruit d'un pacte monumental entre Français et Anglais; d'autres prétendent que c'était un rêve national...

Un troisième groupe d'historiens auraient dit que le Canada était:

... en fait une transaction très fine passée entre les hommes d'affaires de Toronto et ceux de Montréal.

J'aimerais bien que vous me nommiez certains des historiens qui ont formé au moins l'un de ces trois groupes.

**M. Starblanket:** Très bien. Parmi les nombreux historiens qui ont rédigé une histoire du Canada d'après leur propre point de vue d'hommes blancs, il y a Pierre Burton et Byron Dismond Jenness. Je m'empresse d'ajouter que les Indiens commencent à rédiger leur propre histoire, d'après les écrits et les renseignements des Indiens et des Blancs. Cette histoire sera écrite du point de vue des Indiens. Je crois que cela fera mieux ressortir la façon dont le gouvernement canadien a toujours administré le peuple indien.

**Le sénateur Fournier:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Fournier. Mademoiselle MacDonald.

• 1625

**Miss MacDonald:** Thank you Mr. Chairman. Just a brief comment at the outset regarding the progression as I see it, in the recent papers and proposals that have been presented by

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président. D'abord un bref commentaire. Les récents documents du gouvernement marquent une certaine progression. Lorsqu'on lit le premier

*[Texte]*

the government, when I first read the government white paper, *A Time For Action*, and looked at the second principle that was enunciated in the principles of renewal, the one that dealt with full respect of native rights, this is the first time there seems to have been a clear affirmation of the recognition of aboriginal rights. Having read that in the statement of principles I then turned to Chapter 5, which had to do with the specific proposals that would be included in the new constitution, to see how those aboriginal rights were going to be put into effect, and it was interesting; there was nothing in that chapter at all with regard to native people in that first document. When we got into the bill itself, Clause 26, as has been noted already, is a very watered-down version of the principle that had been stated just two weeks earlier with regard to what I had taken to be aboriginal rights.

I am concerned that the renewal of federalism we are engaged in properly include native rights. There is one comment you made today that I really need some clarification on. Your presentation states that the royal proclamation of 1763 confirmed the aboriginal rights, it did not grant them; they were there. They were confirmed for certain specific reasons at that time because of the problems and the upset and so on south of the border. The British government did not want to see the same thing happen here, so they confirmed the rights that were already there.

There have been various interpretations of aboriginal rights, quite frequently by people in your organization, but I have not heard "aboriginal rights" equated with "sovereignty" before. Are you saying now that this has changed? To me, "aboriginal rights" had implied formerly, from definitions I had heard from your spokesmen in the past, certain basic rights, but I am not sure that ever included sovereignty.

**Mr. Starblanket:** Mr. Chairman, first of all, I agree that the preamble is unclear as to original inhabitants at the time of Confederation, and indeed, at this time means, to the Canadian people and to the Canadian Constitution, French and English. We are saying that "original inhabitants" means Indian people by whatever definition can be construed from that term.

I agree also with Senator Forsey and with yourself that Clause 26 if watered down in an iffy sort of way, much akin to Bill C-25, for example, which said that if any rights exist they would be construed to be extinguished. That is evident in James Bay as well as in Bill C-25.

**Miss MacDonald:** Right.

**Mr. Starblanket:** So there is never any kind of recognition or acceptance of the fact of aboriginal title or aboriginal rights to this land.

With regard to the royal proclamation confirming sovereignty or aboriginal rights, I will give you a brief example. In the monarchy system that we have in Canada, it is my information that the whole question of sovereignty was based on the premise that a sovereign can do no wrong. In that regard we would liken it to our own in that our own Great Spirit can also do no wrong, just as your people believe that

*[Traduction]*

Livre blanc du gouvernement, «Le temps d'agir», et qu'on regarde le second principe parmi ceux concernant le renouvellement, qui traite du plein respect des droits des autochtones, on se rend compte que c'est la première fois qu'on cherche à reconnaître sans équivoque les droits des autochtones. Après avoir lu l'exposé des principes, on passe au chapitre 5, celui où se trouve exposé le contenu de la nouvelle constitution, afin de voir comment on se propose de mettre en œuvre ces droits des autochtones. Il est assez intéressant de remarquer qu'il n'y a absolument rien dans ce chapitre sur les droits des autochtones. Et quand on passe au projet de loi lui-même, à l'article 26, il s'agit, comme on l'a déjà dit, d'une version ultra-diluée du principe énoncé à peine quinze jours plutôt et qui m'avait semblé être celui de la protection des droits des autochtones.

Je tiens à ce que dans cette nouvelle constitution que nous essayons de rédiger, il soit question des droits des autochtones. J'aimerais avoir une petite mise au point à propos d'une chose que vous avez dite. Dans votre mémoire, on dit que la proclamation royale de 1763 a confirmé les droits des autochtones, mais qu'elle ne les a pas accordés puisqu'ils existaient déjà. On a dû les confirmer pour certaines raisons précises, à cause notamment de la révolte qu'il y avait chez nos voisins du Sud. Le gouvernement britannique ne voulait pas que la même chose se reproduise ici et c'est pourquoi il a confirmé des droits déjà acquis.

Diverses interprétations des droits autochtones ont été faites, bien souvent par des membres de votre organisation, mais c'est la première fois que j'entends parler de «droits autochtones et de souveraineté» comme des synonymes. Voulez-vous dire que les choses ont changé? A mon sens, les droits des autochtones ont toujours correspondu aux définitions données par vos porte-parole, mais je n'ai jamais compris qu'on sous-entendait la souveraineté.

**M. Starblanket:** D'abord, j'avoue que le préambule n'est pas très clair quant aux premiers habitants de l'époque de la Confédération, et encore maintenant, pour les Canadiens et la constitution canadienne, les premiers habitants sont les Français et les Anglais. Nous affirmons que ces «premiers habitants» sont en fait les Indiens, quelle que soit la définition qu'on puisse donner de cette expression.

Et je suis d'accord avec le sénateur Forsey et vous-même; l'article 26 a été fortement dilué, tout comme le Bill C-25 dans lequel on disait que s'il existait bel et bien des droits, on devait les considérer comme éteints. C'est tout aussi évident à la Baie James que dans le Bill C-25.

**Mlle MacDonald:** En effet.

**M. Starblanket:** Donc, on ne reconnaît jamais, on n'accepte jamais l'existence des droits autochtones ou des titres de propriété des autochtones.

Pour ce qui est de la proclamation royale confirmant la souveraineté ou les droits autochtones, je vais vous donner un exemple. Dans le régime monarchique du Canada, la souveraineté repose sur le principe de l'infailibilité du souverain. On peut sans doute rapprocher cette formule de la nôtre et affirmer que notre Grand Manitou est infailible, tout comme vous, vous croyez que votre Dieu est infailible et que la



*[Text]*

your God could do no wrong and that the sovereign inherited the divine right from God. But unlike the monarchy, our divine right emanated from the Great Spirit, the right of the Indian people to govern themselves; our sovereignty resides in our own people, if I can use that bit of philosophy. Furthermore, the aboriginal rights therefore sprang from their own self-determination, the ability to govern themselves, and that sovereignty was therefore never given up because it was never anyone's to give or to take.

• 1630

Aboriginal rights in the legal context, I suppose you refer to them as certain basic rights, and that is fine from a superficial and a legalistic point of view. But what we are talking about here in a conceptual framework is the basic philosophy that aboriginal rights emanate and evolve from sovereignty, from the right of a people to govern themselves, and that it is an elaboration of the whole legal question of aboriginal rights and aboriginal title which in the context of the Royal proclamation was confirmed, and even that is not acceptable in certain legal jurisprudence today. So what we are saying is that we are going even further than just the basic question of aboriginal rights, rather into the whole question of Indian self-determination, the ability to govern one's own people, which has not happened in Canada at the time of the making of this Confederation.

**Miss MacDonald:** Then we come to sovereignty as a conceptual presentation, a conceptual approach. Do you see this being in any way enshrined in a constitution, a conceptual approach? I might have some difficulty with that.

**Mr. Starblanket:** It is in my belief that the Indian people will certainly opt for a definition. Indeed, the constitutional proposals call for a definition or an elaboration of, for example, Section 91(24) as it presently exists in the British North America Act. We are prepared, as I stated previously, to offer our constitutional advice to the government of this country, to elaborate on Section 91(24) or the entrenchment of some form of sovereignty for Indian people. We ourselves are in the process of defining what we mean by a form of sovereignty.

**Miss MacDonald:** There are a couple of other questions I have which flow from that, because you had talked about coming forward with proposals, and then there is today's presentation. I want to know where you see the revision to the Indian Act fitting into all of this. In other words, do you see the Indian Act being retained as a constitutional document in this country, or would you see it in your upcoming proposals as not being necessary? Would you have it rewritten to include your proposals?

**Mr. Starblanket:** At the present time the feeling, as I can read it, of the Indian people is that the Indian Act should be an administrative document, basically administering those lands and those rights that we set down within a Canadian constitution.

It is also my reading and my feeling of the Indian people's political status at this moment, their own political development, that the Indian people do want to stay within Confederation, but we would rather define and elaborate upon exist-

*[Translation]*

monarchie est de droit divin. La différence, c'est que pour nous, le droit divin émane du grand Manitou et du droit qu'ont les Indiens de se gouverner eux-mêmes. Notre souveraineté repose sur le peuple lui-même, si je peux m'exprimer ainsi. En outre, comme les droits aborigènes découlent de leur propre autodétermination, de leur capacité à se gouverner eux-mêmes, on n'a jamais pu abandonner cette souveraineté puisque personne n'a jamais pu nous l'enlever ou nous la donner.

Les droits des autochtones, au regard de la loi, correspondent probablement pour vous à certains droits fondamentaux. C'est très bien d'un point de vue superficiel et légaliste. Mais nous, nous voulons maintenant reprendre une tout autre structure conceptuelle qui permettrait de définir les droits des autochtones. Ceux-ci reposeraient donc sur la souveraineté du peuple et sur son droit à se gouverner lui-même. C'est l'aboutissement de cette discussion juridique qui porte sur les droits et les titres aborigènes que la proclamation royale a voulu confirmer, et même aujourd'hui, la jurisprudence ne l'accepte pas toujours. Nous aimerions donc aller encore plus loin que la simple question de déterminer les droits aborigènes pour revenir à l'autodétermination des Indiens, à la capacité de diriger son propre peuple, ce qu'on n'a pas respecté au Canada au moment de la Confédération.

**Mlle MacDonald:** Le principe de la souveraineté sert donc de base à une définition conceptuelle. Croyez-vous que cette définition conceptuelle puisse être entérinée par la constitution? J'aurais du mal à l'admettre.

**M. Starblanket:** Je suis convaincu que les Indiens opteront pour une définition. Le projet de réforme propose une définition ou une interprétation de l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Comme je l'ai déjà dit, nous sommes prêts à conseiller le gouvernement pour l'aider à préciser le libellé de l'article 91(24) ou encore pour entériner une forme quelconque de souveraineté pour les Indiens. Nous-mêmes, nous sommes en train de définir ce que nous entendons par une forme de souveraineté.

**Mlle MacDonald:** J'aimerais poser plusieurs autres questions qui font suite à cela, dans la mesure surtout où vous avez parlé de présenter des propositions précises, et puis il y a l'exposé de tout à l'heure. Qu'advient-il alors de la révision de la Loi sur les Indiens? C'est-à-dire, croyez-vous que la Loi sur les Indiens devrait être conservée comme faisant partie des documents constitutionnels ou le jugez-vous inutile? Est-ce que vous croyez qu'on devrait la remanier en y intégrant les modifications que vous allez proposer?

**M. Starblanket:** D'après ce que j'ai pu voir, les Indiens croient que la Loi sur les Indiens devrait être un simple document administratif guidant l'application des droits et titres qui seront énoncés dans la constitution canadienne.

J'ai également l'impression que les Indiens veulent rester au sein de la Confédération mais qu'ils préféreraient jouer des droits actuellement prévus dans la constitution pour créer de tout nouveaux rapports, mutuellement satisfaisants, avec le



[Texte]

ing constitutional rights, indeed establishing a whole new satisfactory or mutual relationship with the government of this country. That is my reading right now. However, again I hesitate to tell you of any definite position because of the fact that we will be discussing these proposals very carefully at our own annual meeting next week.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Your last question.

**Miss MacDonald:** All right. I take it then that you are not going to suddenly abandon the Indian Act, or set it aside. It would remain as an administrative vehicle for putting this conceptual approach into practice among other things. But Clause 9 of the government's bill deals with nondiscrimination of rights of Canadian citizens and nondiscrimination thereto. It states:

• 1635

9. The rights and freedoms declared by sections 6, 7 and 8 of this Charter shall be enjoyed without discrimination because of race, national or ethnic origin, language, colour, religion, age, or sex.

And this is a section of the bill, the section on rights, which the Minister has told us is targeted for implementation by July 1, 1979.

There is one area there that I have a particular interest in, that is, without discrimination because of, among other things, sex. Now, I want to relate that to the Indian Act. There are many discriminatory clauses, as you yourselves have often said, within the Indian Act. And there are a number regarding sex.

I suppose parts of this bill could be implemented by July 1, 1979 if the government chose to act unilaterally, and so on. But how do you see that section affecting sections of the Indian Act and stands that you have taken regarding, say, women who marry off reserves, who marry white persons and lose their Indian status? Have you looked at this clause in relation to the clauses in the Indian Act? Have you thought how you are going to prepare for that or cope with it? Or, in fact, how you are going to revise the Indian Act to take it into consideration?

**Mr. Starblanket:** Yes, we have considered it very carefully, but the basic question of the constitution is to us far more important than an administrative piece of legislation such as the Indian Act might be in the future.

Now, with respect to the nondiscrimination clause and the rights of Canadian citizens relating to the Indian Act, particularly Section 12, I have stated both personally and publicly that the Indian people should define who Indians are. And with the constitution having that section in there, we as Indian representatives are prepared to help draft a charter of human rights removing legislation that may conflict with the Canadian constitution, or indeed, any bill of human rights or any charter of human rights that may come into existence in the future.

But the basic question of discrimination in Section 12 of the Indian Act is one which is very controversial at this time, one

[Traduction]

gouvernement du pays. Voilà mon impression actuellement. J'hésite à être plus précis parce que nous allons discuter avec beaucoup de soin de ces propositions lors de notre assemblée annuelle qui se tiendra la semaine prochaine.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est votre dernière question.

**Mlle MacDonald:** Très bien. Donc, vous n'allez pas du jour au lendemain décider de faire disparaître la Loi sur les Indiens. Il servirait d'instrument administratif pour la mise en œuvre de ce principe. L'article 9 du bill traite de la non-discrimination en ce qui concerne les droits des citoyens canadiens. Cet article se lit comme suit:

9. Les droits et libertés reconnus par les articles 6, 7 et 8 de la présente Charte doivent être respectés sans discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique ou la langue, la couleur ou la religion, l'âge ou le sens.

Le ministre nous a assuré que cet article du bill devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1979.

Je m'adresse plus particulièrement à la discrimination basée sur le sexe. Or, la Loi sur les Indiens contient, d'après vos propres dires, de nombreuses clauses discriminatoires, certaines basées sur le sexe.

Une partie du bill pourrait effectivement entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> juillet 1979 si le gouvernement décide d'agir unilatéralement. Quelles seraient les répercussions de cet article sur les dispositions de la Loi sur les Indiens et sur vos propres positions en ce qui concerne les femmes indiennes qui épousent des hommes blancs et perdent ainsi leur statut d'Indien conventionné. Avez-vous examiné cet article à la lumière de la Loi sur les Indiens? Avez-vous envisagé la possibilité de modifier les dispositions de la Loi sur les Indiens sans tenir compte des dispositions actuelles du bill?

**M. Starblanket:** Oui, nous avons réfléchi à ce problème mais la question fondamentale de la constitution revêt à nos yeux bien plus d'importance qu'une loi de caractère administratif comme la Loi sur les Indiens.

En ce qui concerne les articles sur la non-discrimination, les dispositions sur la Loi sur les Indiens, et, en particulier, l'article 12, j'ai eu l'occasion de répéter à maintes reprises que c'est aux Indiens eux-mêmes de dire qui est Indien et qui ne l'est pas. Lorsque cet article sera entériné dans la constitution, les représentants indiens apporteront leur appui aux autorités fédérales pour rédiger une charte des droits de l'homme et supprimer le texte de loi à l'encontre de la constitution canadienne.

L'article 12 de la Loi sur les Indiens est de tout évidence hautement controversé; j'ai d'ailleurs pris position à cet égard,

*[Text]*

which I have taken a personal courageous stand on—if I may say so. It is a question on which we have finally come together with the Indian women's representatives in this country to a point at which both Indian organizations, which are predominantly dominated by men, and also Indian women's organizations are saying basically the same thing: that Indians should identify and define who Indians are. This brings us right around the circle, of course, to who are Indians and who should be Indians?

I am saying that white people do not have the right to say who Indians are, but they have taken that right in the past and are now trying to undo that by saying that the Indian men are to blame for it. Though I am not disagreeing that Indian men are also capable of being chauvinistic, I am saying that non-Indian people are now saying: Well, we are going to try to undo this wrong that we have done.

The government is putting forward the view that Indian men are fighting Indian women. But the Indian men and women are now saying: We are not fighting; it is the non-Indian people who are trying in the media to make us look as though we are fighting.

• 1640

I have had several meetings now with the Indian women's organizations which have been saying the same kinds of things we have been saying all along, except that in the press and the media it has been made to look like we have been fighting. In fact, we have come to that point in history now where we are saying the same thing.

**Miss MacDonald:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Starblanket, can we be very clear on this? Is the National Indian Brotherhood prepared to recommend to the government that this provision in the Indian Act be removed immediately?

**Mr. Starblanket:** The National Indian Brotherhood is not; what I say personally is another thing.

Let me tell you that in the constitutional discussions we have been having, the basic premise is that Indians should define who Indians are. In other words, it is identified more elaborately in saying Indian band governments, for example, are the people. What we have not done, and I speak here for the Indian people in general across the country, is to identify a criterion by which Indians should identify who Indians are, whether they are men or women or children. When we get to that point, we are still not at a point where we can put forward a piece of legislation. The Minister of Indian Affairs has come down with a proposal which is presently being discussed and which at some point will have some response and recommendations from Indian organizations.

**Senator Neiman:** But where are you, as a group, in your recommendation? What is your belief of what the definition of an Indian should be? You have surely discussed this because it has been on the books for a long time. I know you are supposed to have been having conversations and discussions with your

*[Translation]*

position que vous me permettez de qualifier de courageuse. Un accord est finalement intervenu entre les organisations des femmes indiennes et celles qui sont dirigées essentiellement par les hommes, pour exiger que ce soit les seuls Indiens qui soient autorisés à dire qui est Indien et qui ne l'est pas. Ce qui nous ramène à la question de savoir qui est Indien et qui ne l'est pas.

Les blancs n'ont pas le droit de dire qui est Indien mais ils se sont abrogés ce droit par le passé; ils essaient maintenant d'imputer la faute aux hommes indiens. Bien que je ne cherche pas à nier qu'il y ait des sectaires parmi les Indiens, la vérité c'est que les blancs essaient maintenant à s'en laver les mains en imputant la faute aux hommes indiens.

Le gouvernement cherche à accréditer la thèse selon laquelle il y aurait une lutte très précise entre hommes et femmes indiens. Les hommes et femmes indiens ne marchent pas. Ce sont les blancs qui essaient de faire croire que nous nous battons.

J'ai pu constater lors de mes entretiens avec les autres organisations des Femmes indiennes que celles-ci sont tout à fait d'accord avec nous, alors que d'après les media, il y aurait des oppositions irréductibles entre nous. La réalité, c'est que l'opposition converge actuellement.

**Mlle MacDonald:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La parole est au sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président. Est-ce que la Fraternité nationale des Indiens est disposée à recommander au gouvernement l'annulation immédiate de cette disposition de la Loi sur les Indiens?

**M. Starblanket:** Non, la Fraternité nationale des Indiens ne l'est pas, mais ma position personnelle diffère.

Au cours des discussions sur la Constitution, nous sommes toujours partis du principe que c'est aux Indiens de dire qui est Indien et qui ne l'est pas. Autrement dit, la voix du peuple indien, s'exprime par les gouvernements des différentes bandes indiennes. Par contre, les Indiens ne se sont pas mis d'accord sur un critère unique, permettant de dire qui est Indien et qui ne l'est pas, qu'il s'agisse d'hommes, de femmes ou d'enfants. Nous n'avons pas encore de projet de loi à vous soumettre à ce sujet. Le ministre des Affaires indiennes nous a soumis des propositions qui font actuellement l'objet de discussions, et au sujet desquelles les organisations indiennes se prononceront éventuellement.

**Le sénateur Neiman:** Mais qu'est-ce que votre groupe recommande? Comment d'après vous, faut-il définir un Indien? Depuis le temps qu'on en parle, vous avez certainement dû en discuter, vous aussi. Je sais que vous en avez parlé avec votre groupe spécial, ainsi qu'avec des représentants du

## [Texte]

special group and the Department of Indian Affairs, and I also know you have been talking with representatives of the women's groups. Where is your particular organization at this point? On what are you agreed that the definition of an Indian should be?

**Mr. Starblanket:** We are not agreed on what the definition of an Indian should be. You see, the organization I represent has been grappling with the question in the past two years. It is only recently that the Indian women's organizations have come forward with a definition; and our annual meeting has yet to discuss it. Until that point, all I am saying is that I have personal opinions and I have been attempting to get people off the fence to select a criterion by which we can judge who an Indian should be.

**Senator Neiman:** But are you prepared at least to go this far? That the provisions of that particular section of the Indian Act should be suspended? The administrative results that flow from the provisions of that particular section of the act should be suspended until such time as you can come to some agreement.

**Mr. Starblanket:** No, we cannot agree to that at this point—and I am not speaking personally; I am speaking as the political representative of my people—for the simple reason that there is no guarantee from the Government of Canada that, with the influx of a few thousand, or any number, more Indians on the registration roles of the registrar of the Department of Indian Affairs, there will be an equal increase in the number of dollars and land resources, acres, services and administration capabilities of the federal government. Until we get that agreement from them we cannot agree to have more Indians placed on our roles.

**Senator Neiman:** But you are putting your Indian identity on the basis of dollars and cents and land; and yet in your paper here you give us what I consider a very persuasive description of what you consider to be your unique Indian identity.

**Mr. Starblanket:** What we are trying to do is to negotiate with the Government of Canada, which is saying to us, "We want to undo a wrong that we have done in the first place, and we are going to do it whether you like it or not and whether you agree with it or not." What we are trying to say is that we are in the position of having to cope with your wrong in the first place, and, in the second place, to perpetrate another imposition upon Indian people is entirely unfair to the Indian people of this country.

**Senator Neiman:** People that you define as Indians here can, by the simple act of a marriage certificate, lose all their rights, and you are accepting that.

• 1645

**Mr. Starblanket:** We are not accepting that. We have said it is discriminatory. What we are saying is we have to sit down to determine our own criteria and what you are saying is you want it changed right now without any consideration of anything else.

## [Traduction]

ministère des Affaires Indiennes, et des représentants des organisations féminines. Quelle est la position de votre groupe à cet égard?

**M. Starblanket:** Nous ne sommes pas encore tombés d'accord sur la façon de définir qui est Indien et qui ne l'est pas. L'organisation que je représente étudie ce problème depuis déjà deux ans. Ce n'est que tout récemment que des organisations de femmes indiennes nous ont soumis leur définition, qui sera débattue au cours de notre assemblée annuelle. Donc pour l'instant, je ne peux parler que de mon propre point de vue; je ferai d'ailleurs ce que je peux pour engager les gens à se décider enfin sur un critère qui permettrait de dire qui est Indien et qui ne l'est pas.

**Le sénateur Neiman:** Mais vous conviendriez qu'il faudrait à tout le moins suspendre cette disposition de la Loi sur les Indiens. Des règlements administratifs découlant de ces dispositions de la Loi devraient être suspendus jusqu'à ce que vous tombiez d'accord sur cette question.

**M. Starblanket:** Non, ce n'est pas possible et je m'exprime ici en tant que représentant de mon peuple car rien ne nous garantit qu'en ajoutant des noms nouveaux au registre des Indiens conventionnés du ministère des Affaires indiennes, nous obtiendrions une augmentation proportionnelle des aides fédérales, que ce soit sous forme d'argent, de terres, de services administratifs et autres. Donc, tant que le gouvernement fédéral ne nous donnera pas cette promesse, nous ne pouvons accepter d'inscriptions de nouveaux noms sur les registres des Indiens conventionnés.

**Le sénateur Neiman:** Vous semblez ainsi exprimer votre identité indienne en fonction d'argent et de terres, alors que dans votre exposé, votre description de l'identité est bien plus complexe que cela.

**M. Starblanket:** Nous cherchons à négocier avec le gouvernement canadien qui essaie de réparer les fautes qu'il a commises par des mesures qu'il nous impose unilatéralement. Or, c'est nous qui avons eu à souffrir des erreurs commises par le gouvernement canadien, erreurs qui ne sauraient être compensées en imposant un nouveau coup de force au peuple indien.

**Le sénateur Neiman:** Vous êtes donc d'accord que des personnes que vous reconnaissez vous même comme étant indiennes puissent perdre tous leurs droits du seul fait d'un certificat de mariage.

**M. Starblanket:** Nous ne l'acceptons pas, nous avons dit que c'était discriminatoire. Nous disons que c'est à nous de déterminer nos propres critères, tandis que vous voulez vous-même apporter des modifications immédiatement sans tenir compte d'autre chose.



## [Text]

**Senator Neiman:** No, Mr. Starblanket, I am merely trying to adopt your definition, if you have one, of what an Indian should be.

**Mr. Starblanket:** What I am saying is, we do not have one at this time; we have to develop our own.

**Senator Neiman:** Let us look at something else then.

**Mr. Caccia:** They have taken an awfully long time to come to a decision, have they not?

**Senator Forsey:** The poor old government has said again and again, we are just waiting for you people to agree.

**Senator Neiman:** Right.

**Mr. Starblanket:** But then, whenever the Indians disagree with the government, they pull back any kind of resources that they have for the Indian people to try to do this kind of work.

**Senator Neiman:** Mr. Starblanket, let us try and perhaps understand another area that you were talking about here too. You talked about separation if necessary but not necessarily separation. You also made the statement that two of the principles on which you are insistent are separate and absolute sovereignty for your Indian nation or nations however they may be defined and internal sovereignty. I wonder if you would explain to us what you see as separate and absolute sovereignty and what you see as internal sovereignty.

I assume that you are talking first about land definitions, areas which would be under the absolute sovereignty of the Indian nation; you mentioned that they might be somewhat similar to some of the American states. So I imagine you are again looking at something like provincial or semiprovincial status or autonomy. When you talk about absolute sovereignty, are you saying, once these land masses are defined and the federal and provincial governments have come to what you consider a just and equitable financial settlement to try and at least repair some of the wrongs that have been done over the last 110 years, that you then want to be financially independent; have total jurisdiction; raise your own taxes; run your own city-state? What are you talking about? What are you envisaging here?

**Mr. Starblanket:** Yes, you have defined the first option that I have mentioned very well in terms of separate and absolute sovereignty. As far as the internal sovereignty that we have been talking about, I bring you to Chief Justice Marshall's words, "domestic dependent nations", when referring to the Cherokee nation for example and laying the groundwork for some form of protectorate under the federal government. It is same kind of trust responsibility that we talk about when we talk about the British North America Act, Section 91(24):

The federal government being exclusively responsible for Indians and land reserves for Indians . . .

That is more, I think, the kind of internal sovereignty that the Indian people are thinking about these days as opposed to

## [Translation]

**Le sénateur Neiman:** Non, monsieur Starblanket, j'essaie simplement de faire mienne votre définition de l'Indien, si vous en avez une.

**M. Starblanket:** Nous n'en avons pas à l'heure actuelle, et que c'est à nous d'en trouver une.

**Le sénateur Neiman:** Passons donc à autre chose.

**M. Caccia:** Il aura fallu bien du temps pour en arriver à une décision, n'est-ce pas?

**Le sénateur Forsey:** Le bon vieux gouvernement n'a jamais cessé de répéter qu'il attendait simplement que vous donniez votre accord.

**Le sénateur Neiman:** En effet.

**M. Starblanket:** Mais chaque fois que les Indiens sont en désaccord avec le gouvernement, on leur retire toutes les ressources dont ils pouvaient disposer pour essayer de faire leur travail.

**Le sénateur Neiman:** J'aimerais maintenant, monsieur Starblanket, essayer de comprendre un autre argument que vous avez soulevé. Vous avez dit qu'il pourrait y avoir séparation si nécessaire, mais qu'il n'y aurait pas nécessairement de séparation. Vous avez également déclaré que deux des principes auxquels vous tenez mordicus sont la souveraineté distincte et absolue pour votre ou vos nation(s) indienne(s), comme on les définirait, et la souveraineté interne. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par souveraineté distincte et absolue de même que par souveraineté interne?

Je suppose que vous voulez parler avant tout de terres bien définies, de secteurs où la souveraineté de la nation indienne serait absolue; vous avez mentionné que ce pourrait être quelque chose comme les États-Unis. Je suppose que vous songez à un genre de statut ou d'autonomie provinciale ou semi-provinciale. Cette souveraineté absolue dont vous parlez signifierait-elle qu'une fois que ces terres seront bien délimitées et que les gouvernements fédéral et provinciaux auront fini par vous accorder la compensation financière que vous jugerez juste, vous allez essayer de réparer les injustices dont vous avez été victimes au cours des 110 dernières années, car vous serez alors financièrement indépendants, vous aurez entière compétence sur vos territoires, ce qui vous permettra de prélever vos propres impôts et d'administrer vos propres municipalités? De quoi voulez-vous parler?

**M. Starblanket:** Vous avez en effet très bien défini la première option dont j'ai parlé, c'est-à-dire la souveraineté distincte et absolue. Pour ce qui est de la souveraineté interne, je vous renvoie à l'expression utilisée par le juge Marshall, qui parlait de «nation dépendante sur le plan interne», dans le cas de la nation Cherokee, par exemple, alors qu'il était en train d'élaborer les conditions d'un protectorat du gouvernement fédéral. C'est de ce genre de tutelle que nous parlons dans le cas de l'article 91 (24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique:

Le gouvernement fédéral a la responsabilité exclusive en ce qui concerne . . . les Indiens et les terres réservées aux Indiens . . .

C'est plutôt ce genre de souveraineté interne que les Indiens étudient actuellement comme option au cours de leurs débats,

*[Texte]*

independent, separate, absolute sovereign nations, but it is an option that Indian people are considering in their discussions.

**Senator Neiman:** In other words you would be prepared to consider, say, raising your own funds, taxes, running your own city-states or however you define them or if you decide to remain part of confederation you would pay taxes and enter into financial agreements such as any province or municipality does?

**Mr. Starblanket:** That is correct. What we are talking about is the jurisdiction of the Indian people over their own resources—taxing white interests on Indian reserve land, for example—and all those sorts of things that are inherent in any form of government.

I should make a distinction here in that options 3, 4, and 5, which I have not mentioned, are the kinds of thing that you made passing reference to in municipalities. We are not interested in becoming municipalities like the present municipalities that exist as arms of provincial governments, for example. What we are talking about is perhaps another form, a third level of government, and again it raises the question in many non-Indian peoples' minds, you know, of having a conglomeration of Indian nations around the country, but the basic question is that Canadian people have to face the fact that they have never recognized, much less accepted the basic question of Indian people's being the original occupants of this country. They have paid only token recognition to those rights that they have guaranteed to Indian people, either through treaty agreements or through aboriginal rights that are so often banded about with great abandon in the Department of Indian Affairs Office of Native Claims, for example, without giving any real recognition to those things that we say are our rights.

• 1650

**Senator Neiman:** I have just one final comment, Mr. Chairman. Mr. Starblanket, I would suggest to you that the absolute priority in your thrust towards some sort of recognition and reparation of your rights and the injustices that have been done to you would be to come to some kind of decision as quickly as possible as to how an Indian shall be defined in the future. I quite agree that the federal government has probably been dilatory in this, but I also feel very strongly that the status Indians have been equally dilatory and if by abolishing Section 12(1)(b) it automatically gives a number of women Indian status, at the same time it . . .

**Miss MacDonald (Kingston and the Islands):** You are talking about another section.

**Senator Neiman:** No, I know that, but it is the one with which I am just dealing at the moment, Miss MacDonald. It would also preclude from the benefit of a great number of women who just automatically acquire Indian status through a marriage certificate, so maybe the financial considerations would more or less even out, and actually the women who deserve to be considered as Indians would be legally recognized as such.

*[Traduction]*

par opposition à une souveraineté indépendante, distincte et absolue pour nos nations.

**Le sénateur Neiman:** Autrement dit, vous seriez disposés par exemple à réunir vous-même les ressources financières nécessaires, à prélever vos propres impôts, à administrer vos municipalités, quel que soit le nom que vous leur donnerez, ou encore si vous décidiez de demeurer dans la Confédération, vous payeriez des impôts et concluriez des accords financiers comme toute province ou municipalité?

**M. Starblanket:** C'est exact. Nous voulons parler des droits des populations indiennes sur leurs propres ressources, c'est-à-dire notamment le droit de taxer les entreprises des Blancs en territoire indien et en dernière analyse, le droit d'agir comme tout autre gouvernement.

Je dois vous faire remarquer que dans les options 3, 4 et 5, que je n'ai pas mentionnées, figurent les détails que vous demandiez en faisant allusion aux municipalités. Nous ne voulons pas de municipalités comme celles qui existent actuellement et qui ne sont que des créatures des gouvernements provinciaux. Nous voulons parler d'une autre formule, celle d'un troisième palier de gouvernement; et bien sûr, beaucoup de non Indiennes redoutent le regroupement des nombreuses nations indiennes réparties dans tout le pays, mais c'est tout simplement parce que la population canadienne n'a jamais reconnu, et encore moins accepté le fait que les Indiens étaient les premiers occupants de ce pays, et il est grand temps que cela change. On a tout simplement reconnu pour la forme ces droits qu'on a garantis aux peuples indiens, soit en vertu de traités ou en vertu des droits des Autochtones qu'on brandit si souvent à la légère au Bureau des revendications des Autochtones du ministère des Affaires indiennes, par exemple, sans vraiment reconnaître ce que nous disons être nos droits.

**Le sénateur Neiman:** J'aurais encore une dernière observation à faire, monsieur le président. Selon moi, monsieur Starblanket, dans votre campagne en vue de faire reconnaître vos droits et réparer les injustices dont vous avez été victimes, vous devez chercher en tout premier lieu à définir ce qu'on entendra dorénavant par un Indien. J'admets que le gouvernement fédéral a probablement trop tardé à ce propos, mais je suis également persuadée que les Indiens inscrits sont aussi coupables et si l'abrogation de l'article 12(1)(b) donne automatiquement le statut d'Indien à un certain nombre de femmes, du même coup . . .

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Vous parlez d'un autre article.

**Le sénateur Neiman:** Je sais, mais c'est de cette question que je parle actuellement, mademoiselle MacDonald. On excluerait quant même ainsi un bon nombre de femmes qui acquièrent automatiquement le statut d'Indienne en se mariant, et peut-être que les avantages financiers rétabliraient les choses, et les femmes qui méritent d'être considérées comme des Indiennes seraient légalement reconnues comme telles.



## [Text]

**Mr. Starblanket:** Thank you for your suggestion, Senator Neiman. I would also suggest that it is spoken like a true Liberal and I would hasten to add to your comments that Indian people are presently in the process of identifying themselves, who they are, and we are attempting to identify the arrangement that we want with confederation. In our very fast paced development over the last 10 years since core funding, a lot more has been done by the Indian people themselves than in terms of the Indian Affairs administration we have had in the last 100 years, so when you say that we have been dilatory, or whatever word you used, let us take in context the whole history of the Liberal and Conservative administrations in this country and see who was dilatory in his duty.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. The last questioner will be Mr. Lee and then we will adjourn according to our rules. Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman. I think Senator Forsey and I are generally in agreement anyway. I think Miss MacDonald has stated in respect of Clause 26 in Bill C-60 that it is very vague and does not define very, very much. I take it from that, from your brief and the previous one by the metis representatives that what you are saying is that in effect—I am still somewhat confused as to what the position was with the metis representatives, although I think I clearly understand more of yours—you want this absolute independent sovereignty so you can define what an Indian or a native person is from your point of view from, say, amongst your confederacy of some 55 nations. Is that correct?

**Mr. Starblanket:** I said 55 dialects, I did not mean to imply that there would be 55 nations. Just as there are different ways of speaking English in this country, there are different dialects of even Cree or the other languages.

**Mr. Lee:** I stand corrected on that, but it still leaves me with the general impression that you, in effect, want complete control over everything, that there is really no point in your or my attempt to define what we mean by aboriginal titles or rights.

• 1655

**Mr. Starblanket:** We are saying that we are attempting to define all those vague terms, as I have stated, that have not been agreed to, even in provincial government circles, except to say "if they exist." They themselves have not, even in courts of law at the Supreme Court level or among parliamentarians, come to a definition of what "aboriginal rights" means. The Indian people themselves have defined—to such an extent that it reeks of separatism—the separateness or uniqueness...

**Mr. Lee:** I want to leave out...

**Mr. Starblanket:** ... to Canadian parliamentarians, because the Indian people are defining what these rights are. We are, basically, taking a concept of property law that has come out of an English common law system and attempting to define it within your terms. What we are saying now is that we are attempting to define it in terms of sovereignty on our own terms so that you might be better able to understand, because you are obviously not accepting your own terminology, legally

## [Translation]

**M. Starblanket:** Je vous remercie de votre suggestion, sénateur Neiman. Vous parlez en véritable libérale et je m'empresse d'ajouter que les Indiens sont en train de s'identifier eux-mêmes et tentent de déterminer quel type d'entente nous voulons au sein de la Confédération. Je dois dire que depuis que nos associations reçoivent une aide financière, c'est-à-dire depuis les dix dernières années, les Indiens eux-mêmes ont réalisé beaucoup plus que les diverses administrations des affaires indiennes au cours des cent dernières années, et si l'on tient compte de l'historique des administrations libérales et conservatrices dans ce pays, il est facile de savoir qui a tardé à agir.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. La parole sera maintenant à M. Lee, après quoi, nous suspendrons nos travaux comme prévu. Monsieur Lee.

**M. Lee:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je pense que le sénateur Forsey et moi-même sommes généralement d'accord de toute manière. Mademoiselle MacDonald a dit, je pense, que l'article 26 du Bill C-60 est très vague. Je ne comprends toujours pas très bien quelle était la position des représentants Métis, mais je pense comprendre un peu mieux la vôtre... Vous voulez une souveraineté absolue, afin de pouvoir définir ce qu'est un Indien ou un autochtone du point de vue de votre association qui regroupe 55 nations. Est-ce exact?

**M. Starblanket:** J'ai parlé de 55 dialectes, ce qui ne veut pas dire qu'il y aurait 55 nations. Il existe différents dialectes cris ainsi que plusieurs dialectes des autres langues, tout comme il existe différentes façons de parler anglais dans ce pays.

**M. Lee:** Je reconnais mon erreur, mais j'ai quand même l'impression que vous voulez avoir tous pouvoirs et qu'il serait vraiment futile de notre part de tenter de définir ce que nous entendons par les droits des autochtones.

**M. Starblanket:** Nous disons que nous tentons de définir tous ces termes vagues qui n'ont pas été acceptés même par les gouvernements provinciaux, sauf peut-être qu'on a pu dire «ils existent». Même à la Cour suprême ou chez les parlementaires, on n'est pas arrivé à convenir d'une définition des «droits des autochtones». Les Indiens eux-mêmes ont trouvé une définition qui sent le séparatisme, car ils ont parlé d'entité distincte ou unique...

**M. Lee:** Je veux laisser de côté...

**M. Starblanket:** ... pour les parlementaires canadiens, parce que les populations indiennes définissent ces droits. Nous partons du droit de propriété qui ressort de la «common law» pour tenter de définir à notre manière la souveraineté, afin que vous soyez en mesure de mieux comprendre, car vous ne semblez même pas accepter votre terminologie, sur le plan juridique et politique, quant à la définition des droits des autochtones. Nous nous lançons donc sur une autre voie.



[*Texte*]

and politically, as to the definition of aboriginal rights. So we are adopting another tack, I suppose you could say.

**Mr. Lee:** I was just wondering—one of the other persons had passed you a note—because it seems to me that you state it very clearly, and I think that is where I am getting a bit better understanding, although it is very disquieting to find that we may be faced with a whole new set of different nations and also there is the question of whether it would be a federal-provincial sort of relationship or have a status that might be more like the Canada-United States one, as two nations facing one another.

You state very clearly, and I quite agree, that you have a different way of looking at things than we do. And to accomplish that, you do want independent sovereignty and absolute ...

**Mr. Starblanket:** No, I am saying ...

**Mr. Lee:** ... rather than our even bothering trying to define whatever those rights are.

**Mr. Starblanket:** All I am saying is ...

**Mr. Lee:** I am not necessarily saying that that is wrong. I am just trying ...

**Mr. Starblanket:** Yes. I am saying that ...

**Mr. Lee:** ... from my own point of view to understand, because we are going to have to deliberate and then ...

**Mr. Starblanket:** That is one option. That is what I am saying.

**Mr. Lee:** All right.

**Mr. Starblanket:** The other option, of course, is an intenal form of sovereignty.

But underlying all this discussion, ladies and gentlemen, is the fact that we are attempting to define our relationship with the Canadian government. Some of the principles may be entirely foreign to you, because of the simple fact that you are foreign to this country, the people who were originally here never had their views considered before this date.

What we are asking for I do not think is unfair, and that is for the Canadian people to treat with its original inhabitants. For example, in all other countries—as I have stated in my brief—of the British empire that were being dismantled, in the constitutional arrangements that had to be made with respect to independence the original peoples were handed back the authority to construct their own constitutional arrangements.

In the case of Canada's original peoples this has not been done, nor has it been considered, unless you people deign to consider those kinds of arrangements—but at the present time, it does not appear that there is much hope.

What we are saying, without its seeming to sound like a threat, is that the Indian people have developed to the point now where they are saying that if you are not prepared to consider some form of compromise with the Indian people of this country you could be in for a rough time, such as you find yourselves in with the P.Q.—you might find yourselves with an I.Q., or something.

[*Traduction*]

**M. Lee:** Quelqu'un vient de vous passer une note ... Vous vous êtes exprimé très clairement et je commence à mieux comprendre, bien qu'il soit plutôt inquiétant de nous retrouver avec tout un nouveau groupe de nations différentes et il reste à savoir s'il s'en suivra un genre de relations fédérales provinciales ou plutôt des rapports comme ceux qu'entretiennent le Canada et les États-Unis, c'est-à-dire deux nations face à face.

Vous avez bien expliqué que vous voyez les choses différemment de nous, et je suis tout à fait d'accord. Vous demandez donc une souveraineté absolue ...

**M. Starblanket:** Non, je dis ...

**M. Lee:** ... et il ne serait donc pas nécessaire pour nous de définir en quoi consistent ces droits.

**M. Starblanket:** Je dis simplement ...

**M. Lee:** Je ne dis pas que vous avez nécessairement tort. J'essaie tout simplement ...

**M. Starblanket:** Oui, je dis que ...

**M. Lee:** ... de comprendre, parce que nous devons en discuter et ...

**M. Starblanket:** Je veux simplement dire que c'est une option à envisager.

**M. Lee:** Très bien.

**M. Starblanket:** L'autre option, bien sûr, est une forme de souveraineté interne.

Au fond, mesdames et messieurs, toute cette discussion part du fait que nous tentons de définir nos rapports avec le gouvernement canadien. Certains de nos principes peuvent vous sembler tout à fait étrangers simplement parce que vous êtes étrangers ici, et qu'on n'a jamais tenu compte jusqu'ici de l'opinion des premiers habitants de ce pays.

Je ne crois pas qu'il soit injuste de notre part de demander à la population canadienne de conclure un traité avec les premiers habitants de ce pays. Comme je l'ai dit dans mon mémoire, dans tous les autres pays de l'empire britannique qui ont obtenu leur indépendance, on a pris des dispositions constitutionnelles en ce qui concerne l'indépendance des premiers habitants de ces pays à qui l'on remettait le pouvoir de définir leur propre constitution.

Dans le cas des premiers habitants du Canada, il n'en a pas été question, à moins que vous ne daigniez considérer ce genre d'accords ... Pour l'instant, il semble y avoir peu d'espoir.

Nous ne voulons proférer de menaces, mais nous disons simplement que nous sommes rendus au point où si vous n'êtes pas disposés à envisager un certain compromis avec les Indiens de ce pays, vous risquez de vous retrouver dans une situation difficile, comme c'est le cas avec le P.Q. ... Il pourrait bientôt y avoir un P.I.

[Text]

**Mr. Lee:** We hope not. But, underlying the general thesis of your philosophy, your philosophical statement about looking at things as a whole rather than in space and time and looking more at this quality of life and time, is the basic assumption that government, whether Conservative or Liberal, any form of government, has a policy to assimilate you. That seems to me to be the basic, underlying assumption that you are arguing in front of me here today. Yet, I can see you appearing in front of me—and I do not mean this in the wrong sense or to be paternalistic—and you are appearing in front of this Committee with a shirt and tie on. I suppose somebody could say, “Well, why does he not show up in feathers?” And so on and so forth.

The point I am trying to make is that assimilation is not necessarily policy, it is a stark reality. And to use your argument about the P.Q. or I.Q., that is the kind of thing we are arguing with those people, say, who advocate separatism in the Province of Quebec, that they could probably do their own thing within.

• 1700

Am I correct in that assumption that you believe our basic philosophy is to assimilate?

**Mr. Starblanket:** Yes, it has always been our position. We have documented it in reams and reams of briefs and papers that we have presented to the government. And the government is forever denying that there has ever been a policy of assimilation and integration. I have only to refer you, for example, to some historians. I have in mind Dr. Jenness, 1947, Canada's plan to liquidate Canada's Indian problem. Now, if that is not an assimilation I do not know what is. And every other document since then has smacked of those kinds of writings, except with perhaps a little more sophistication, especially the 1969 white paper and, more recently, papers that have emanated from Indian Affairs.

**Senator Forsey:** Would you mind repeating that? Dr. Jenness is a friend of mine and I would like to know what people are attributing to him.

**Mr. Starblanket:** The 1947 plan to liquidate Canada's Indian problem in 25 years.

**Senator Forsey:** Did you describe him as an historian?

**Mr. Starblanket:** Well, whatever.

**Senator Forsey:** He was an ethnologist and he was particularly interested in the Inuit. Indeed, he was adopted into an Inuit family. I have never heard this view attributed to him before and I would very much like to see evidence of it because I do not think we was that sort of person at all.

**Mr. Starblanket:** We would be prepared to give you documentation, sir, if you would like to come to our office some time.

**Senator Forsey:** I will.

**Mr. Starblanket:** Okay.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I think I shall conclude by saying this. I think their brief has certainly helped me at least to understand, if I can sort of try to summarize in my own mind

[Translation]

**M. Lee:** J'espère que non. Mais votre théorie ou votre philosophie consiste à examiner toute la question dans son ensemble plutôt dans le temps et l'espace, en accordant plus d'importance à la question de la qualité de la vie, et cette théorie vient du fait que vous supposez que tous les gouvernements, qu'ils soient conservateurs ou libéraux, visent à vous assimiler. Cette supposition me semble sous-tendre votre exposé aujourd'hui. Je ne veux pas sembler paternaliste, mais voilà maintenant que vous comparez devant ce comité vêtu d'une chemise et d'une cravate. Quelqu'un pourrait dire: «pourquoi n'arbore-t-il pas des plumes?»

J'essaie tout simplement de vous faire remarquer que l'assimilation n'est pas nécessairement une politique, mais plutôt la réalité pure et simple. Et pour en revenir à votre argument concernant le PQ ou le PI, c'est justement ce que nous disons à ceux qui préconisent le séparatisme dans la province de Québec, à savoir qu'ils pourraient probablement réaliser toutes leurs aspirations tout en demeurant dans la Confédération.

AI-je raison de supposer que selon vous, nous avons comme théorie fondamentale de vous assimiler?

**M. Starblanket:** Oui, c'est toujours ce que nous avons pensé. Nous en avons donné des preuves et des preuves dans de nombreux mémoires présentés au gouvernement, mais celui-ci ne cesse de nier l'existence d'une politique d'assimilation et d'intégration. Je n'ai qu'à vous renvoyer à certains historiens comme, par exemple, M. Jenness, selon lequel, en 1947, le Canada avait un plan pour se débarrasser du problème des Indiens. Il est évident qu'il s'agit là d'assimilation. Dans tous les écrits parus depuis, on a toujours vu ce genre d'affirmation, parfois d'une manière un peu plus voilée, mais en particulier dans le Livre blanc de 1969 et, plus récemment, dans des documents émanant du ministère des Affaires indiennes.

**Le sénateur Forsey:** Voudriez-vous répéter votre citation? M. Jenness est un ami personnel, et j'aimerais savoir quels écrits on lui attribue.

**M. Starblanket:** Il s'agissait du plan de 1947 pour débarrasser le Canada du problème des Indiens en 25 ans.

**Le sénateur Forsey:** Avez-vous dit qu'il était historien?

**M. Starblanket:** Peu importe.

**Le sénateur Forsey:** Il était ethnologue et s'intéressait tout particulièrement aux Inuit. Il a même été adopté par une famille Inuit. A ma connaissance, on ne lui a jamais attribué de tels propos, et j'aimerais bien en avoir une preuve, car je ne crois pas qu'il était ce genre d'homme.

**M. Starblanket:** Nous serons ravis de vous donner des documents probants, monsieur, si vous voulez bien venir à notre bureau.

**Le sénateur Forsey:** Je n'y manquerai pas.

**M. Starblanket:** Bien.

**Mr. Lee:** Monsieur le président, je terminerai en disant que le mémoire m'a certainement aidé à comprendre certaines choses. En résumé, si j'ai bien compris, il serait vain d'essayer

## [Texte]

what you are saying. If I understand you correctly, it is that there is really not much point in our trying to define what those rights or titles are because, in effect, what you want is national sovereignty.

**Mr. Starblanket:** You say that there is not much point in the government attempting to define it. I would say that the government has already defined it. We are saying that we basically disagree with the concept that the government has defined as Indian self-determination, for example, in their local government proposals to the Indian Act. We are looking more at the constitution of this country recognizing Indian nations in this country as the original founding peoples. And for an administrative piece of legislation to try to identify systems of band governments—or local governments as they refer to them—is nothing more than municipal plans to integrate Indian people into provincial municipalities. We are in strong disagreement with that.

**Mr. Lee:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lee.

I would like to thank Mr. Starblanket and his associates for their presence and their presentation. They have certainly given us a lot to think about as we ponder these great problems in the constitution.

I would also like to remind Committee members of what the plan is for next week. We shall be meeting the Ontario Advisory Committee on Confederation on Tuesday afternoon at 2.00 o'clock...

**Miss MacDonald:** (inaudible)

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will see if we can get that information in a moment. But to accommodate them we shall be having only one session with them. We shall be sitting though until about 6.00 p.m., although, if the air strike is on, they may not be able to remain with us even that long.

On Wednesday we will be hearing the Inuit Tapirisat and the Monarchist League of Canada and Mr. Bryce. And on Thursday we will have the Honourable Otto Lang.

The only name I have here at the moment for the Ontario Advisory Committee on Confederation is Ian MacDonald.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, put me down for questioning.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Mr. Beatty?

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, may I just ask a couple of questions regarding procedure? A week ago Mr. Lalonde, the Minister of State for Federal-Provincial Relations, promised to provide the Committee with figures on the cost of the Pepin-Robarts Royal Commission, and I am wondering whether those figures have yet been provided to the Committee. Certainly, those figures would be very germane to our present discussions.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The answer to that is no, but we will try to jog their memory again.

## [Traduction]

de définir quels sont vos droits ou titres, car vous voulez en réalité la souveraineté nationale.

**M. Starblanket:** Vous dites qu'il serait vain de la part du gouvernement de tenter de les définir, mais je dis que le gouvernement l'a déjà fait. Nous ne sommes pas du tout d'accord sur le concept d'autodétermination des Indiens, tel que le définit le gouvernement, par exemple, dans ses propositions d'amendement à la Loi sur les Indiens en ce qui concerne les gouvernements locaux. Nous préférons voir reconnaître officiellement dans la Constitution du pays que les nations indiennes sont les véritables peuples fondateurs de ce pays. En essayant de définir dans un document législatif les gouvernements de bandes ou les gouvernements locaux, comme on les appelle, on vise simplement à créer des municipalités visant à intégrer les Indiens dans des municipalités provinciales. Nous ne sommes pas du tout d'accord.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Lee.

Je remercie M. Starblanket et ses collègues d'être venus nous présenter cet exposé qui nous donnera certainement matière à réflexion au cours de notre étude sur les grands problèmes relatifs à la constitution.

J'aimerais également rappeler aux membres du Comité notre calendrier de la semaine prochaine. Nous recevrons mardi, à 14 h., le comité consultatif de la Confédération de l'Ontario...

**Mlle MacDonald:** (inaudible)

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vais voir si je peux obtenir ce renseignement, mais nous n'aurons qu'une séance avec eux comme ils l'ont demandé. Nous siégerons jusqu'à 18 h., bien que s'il y a grève, ils ne pourront peut-être même pas rester aussi longtemps.

Nous entendrons mercredi les représentants des Inuit Tapirisat et de la Ligue monarchiste du Canada, ainsi que M. Bryce. Jeudi, nous aurons l'honorable Otto Lang.

Le seul nom que j'ai pour l'instant en ce qui concerne le comité consultatif de la Confédération de l'Ontario est celui de Ian MacDonald.

**Le sénateur Forsey:** Monsieur le président, j'aimerais que mon nom soit inscrit pour les questions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Monsieur Beatty?

**M. Beatty:** Monsieur le président, j'aimerais poser une ou deux questions de procédure. Il y a une semaine, M. Lalonde, ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales, a promis de communiquer au Comité des renseignements sur le coût de la Commission royale Pepin-Robarts, et je me demande si le Comité a déjà reçu ces chiffres. De tels renseignements sont certainement très pertinents à nos débats.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous ne les avons pas reçus, mais nous allons leur rappeler cet engagement.



[Text]

• 1705

**Mr. Beatty:** In an unrelated area, Mr. Chairman, might it be possible to make available to members of the Committee a list of the various individuals and groups who have responded so far to, first of all, the newspaper ad which is being run by the Committee and, second, to specific invitations to submit briefs to the Committee. I think it would be valuable for us to know how extensive the response has been because we are embarking on a project which has pretty sweeping implications for the country in the future.

I think one of our goals as a Committee must be to ensure the broadest possible public participation in our procedures, particularly with us having a cut-off date for submissions which is, I believe, October 2. I know that Committee members want to make every possible effort to ensure that interested citizens have a chance to be heard and that everything is done between now and then to remind them of the interest that the Committee has in having presentations made to it either orally or in the form of written submissions.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That shall be done. Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, Mr. Howie raised the question this morning with Professor Lederman about the possible effect on the role of the lieutenant governor that any changes in the role of the Governor General would have. I raised this question myself, after our meeting with the Minister and some of his advisers last week, quite informally, and was assured that in their view they felt that it would have no impact whatsoever. They agreed at that time that they would provide me with some written opinion on that, but I wonder, since we are getting an opinion from the Justice department in these areas, whether you could ensure that that particular aspect is covered as well so Professor Lederman can look at it and we will be able to question him on it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well we can certainly pass on that request. I am not sure precisely what they did agree to give us, but we can let them know that you expect that to be part of it and that we think it would be helpful.

**Senator Neiman:** Thank you.

**Miss MacDonald:** I was going to speak just to that very point of order. Mr. Chairman, I had requested and the Minister had undertaken to provide the legal opinions on which the new fourth observation in the booklet on the amending of the Constitution of Canada is based, and it would be helpful if we could have that before too far down the road. It is simply a question of tabling them if he has them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** My recollection is that he said that he would have something prepared. Perhaps he did not have them in a form in which he wanted to release them, but I think he said he would have something prepared. We will certainly pass on to him your view that this should be made available reasonably soon.

May I say that since the Honourable Otto Lang is coming before the Committee next Thursday some of these matters

[Translation]

**M. Beatty:** Je me demande aussi, monsieur le président, s'il serait possible de fournir aux membres du comité une liste des personnes et des groupes qui ont répondu jusqu'ici à l'annonce que publie le comité dans les journaux et, deuxièmement, à une invitation précise du comité à présenter des mémoires. Je pense qu'il nous serait très difficile de savoir combien de personnes ou de groupes ont répondu à l'appel, car nous nous lançons dans une entreprise qui aura des répercussions assez considérables sur l'avenir du pays.

L'un des objectifs du comité doit être de voir à ce que le maximum de gens participent à nos délibérations, surtout à cause de la date limite qui est fixée pour la présentation des mémoires, soit le 2 octobre, je pense. Les membres du comité tiennent à ce que tous les moyens possibles soient mis en œuvre pour que les citoyens intéressés aient la possibilité de se faire entendre et on fera tout ce qui est possible pour leur rappeler d'ici là que le comité tient à ce qu'on lui présente des mémoires oralement ou par écrit.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce sera fait.

Le sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, M. Howie a parlé ce matin avec le professeur Lederman des répercussions éventuelles qu'une modification du rôle du gouverneur général risquent d'entraîner du point de vue du rôle de lieutenant-gouverneur. J'ai abordé moi-même cette question la semaine dernière avec le ministre et certains de ses conseillers, et l'on m'a assuré qu'il n'y aurait absolument aucune répercussion. On a alors convenu de nous fournir une consultation écrite à ce sujet, mais puisque nous avons consulté le ministère de la Justice sur certaines questions, vous pourriez peut-être voir à ce que ce sujet particulier soit inclus dans la réponse, afin que le professeur Lederman puisse y jeter un coup d'œil et que nous puissions l'interroger.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pouvons certainement transmettre votre demande. Je ne sais pas exactement ce que l'on a convenu de nous fournir comme renseignements, mais nous pouvons faire savoir aux intéressés qu'il serait utile d'inclure le sujet dans leur réponse.

**Le sénateur Neiman:** Je vous remercie.

**Mlle Macdonald:** J'allais justement aborder la même question, monsieur le président, car j'ai demandé au ministre de nous faire savoir sur quelles opinions juridiques se fonde la quatrième observation figurant maintenant dans la brochure sur la réforme constitutionnelle, et ces renseignements nous sont promis, mais il serait préférable de les recevoir le plus tôt possible. Il s'agit tout simplement pour le ministre de déposer ces renseignements s'il les a.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si je me souviens bien, il a dit qu'il ferait préparer un document, car il n'a peut-être pas ces renseignements sous une forme qui convient à la publication. Nous lui ferons certainement part de votre désir de voir ces renseignements fournis dans un délai raisonnable.

Il serait cependant préférable de soulever certaines de ces questions jeudi prochain, en présence de l'honorable Otto

*[Texte]*

would be appropriate to raise with him. While we will pass that on to them, I cannot guarantee that we will have them before then, but at least you could raise some of these questions again with Mr. Lang.

**Senator Forsey:** I think also the Minister promised in response to a question from me to produce the Australian Royal Powers Act of 1952. I hope it will be forthcoming. I daresay if I went over to the Supreme Court Library or the National Library I could dig it out, but I would be awfully glad if the Minister would do the digging for me.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, we will remind him of that as well. The Clerk will also note that.

If there are no further matters of business the Committee is adjourned until Tuesday at two o'clock.

*[Traduction]*

Lang. Nous allons transmettre vos requêtes, mais je ne peux pas vous assurer que nous aurons une réponse d'ici là, et vous pourriez tout au moins soulever certaines de ces questions quand M. Lang viendra.

**Le sénateur Forsey:** Je pense que le ministre a également promis de nous remettre une copie de l'Australian Royal Powers Act de 1952. J'espère que nous l'aurons. Je suppose qu'en me rendant à la bibliothèque de la Cour suprême ou à la Bibliothèque nationale, je pourrais probablement l'obtenir, mais je serais énormément reconnaissant au ministre de faire cette recherche pour moi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, nous le lui rappellerons également. Le greffier en prend note.

S'il n'y a pas d'autres questions, le Comité suspend ses travaux jusqu'à mardi 14h.





## APPENDIX "CC-2"

## APPENDIX A

*Legislative Definition of Native People Before BNA Act*

1. *An Act for the better protection of the Lands and Property of the Indians in Lower Canada*, 10 August, 1850: Canada. Parliament, Statutes of Canada, 1850, (13 and 14 Victoria), Chapter 42, Section 5.

First—All persons of Indian blood, reputed to belong to the particular Body or Tribe of Indians interested in such lands, and their descendants;

Secondly—All persons intermarried with any such Indians and residing amongst them, and the descendants of all such persons;

Thirdly—All persons residing among such Indians, whose parents on either side were or are Indians of such Body or Tribe, or entitled to be considered as such; And

Fourthly—All persons adopted in infancy by any such Indians; and residing in the Village or upon the lands of such Tribe or Body of Indians, and their descendants.

2. *An Act to encourage the gradual Civilization of the Indian Tribes in this Province, and to amend the Laws respecting Indians*, 10 June, 1857: Canada. Parliament, Statutes of Canada, 1857, (20 Victoria), Chapter 26, Section I.

... The third section of the Act passed in the Session held in the thirteenth and fourteenth years of Her Majesty's Reign, chaptered seventy-four and intituled, *An Act for the protection of the Indians in Upper Canada from imposition and the property occupied or enjoyed by them, from trespass and injury*; shall apply only to Indians or persons of Indian blood or intermarried with Indians, who shall be acknowledged as members of Indian Tribes or Bands residing upon lands which have never been surrendered to the Crown ...

## APPENDIX B

*Metis Provisional Government Bill of Rights—1870*

## BILL OF RIGHTS

*Riel's Provisional Government—1870*

1st. That the Territories, heretofore known as Rupert's Land and North West, shall not enter into Confederation of the Dominion, except as a province, to be styled and known as the Province of Assiniboia, and with all the rights and privileges common to the different provinces of the Dominion.

2nd. That we have two representatives in the Senate, and four in the House of Commons of Canada, until such time as an increase of population entitles the province to a greater representation.

3rd. That the Province of Assiniboia shall not be held liable, at any time, for any portion of the public debt of the Dominion.

## APPENDICE «CC-2»

## ANNEXE A

*Définition légale du terme «autochtones» antérieurement à l'AANB*

- 1— Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des sauvages dans le Bas-Canada, 10 août 1850: Parlement du Canada, Statuts du Canada, 1850, (13 et 14 Victoria), chapitre 42, article 5

Premièrement.—Tous sauvages pur sang, réputés appartenir à la tribu ou peuplade particulière de sauvages intéressée dans la dite terre, et leurs descendants:

Deuxièmement.—Toutes les personnes mariées à des sauvages, et résidant parmi eux, et les descendants des dites personnes:

Troisièmement.—Toutes personnes résident parmi les sauvages, dont les parents des deux côtés étaient ou sont des sauvages de telle tribu ou peuplade, ou ont droit d'être considérés comme tels:

Quatrièmement.—Toutes personnes adoptées dans leur enfance par des sauvages, et résidant dans le village ou sur les terres de telle tribu ou peuplade de sauvages, et leurs descendants.

- 2— Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour amender les Lois relatives aux Sauvages, 10 juin 1857, Parlement du Canada, Statuts du Canada, 1857, (20 Victoria), chapitre 26 article 1.

... La troisième section de l'acte passé en la session tenue en la treizième et la quatorzième années du règne de Sa Majesté, chapitre soixante-et-quatorze, et intitulé: *Acte pour protéger les sauvages dans le Haut Canada contre la fraude, et les propriétés qu'ils occupent ou dont ils ont jouissance, contre tous empiétements et dommages*, ne s'appliquera qu'aux sauvages ou personnes de sang sauvage, ou mariées avec des sauvages, qui seront reconnues comme membres de tribus sauvages, ou bandes résidant sur des terres qui n'ont jamais été cédées à la Couronne ...

## ANNEXE B

*Déclaration des droits  
Gouvernement metis provisoire—1870**Déclaration des droits  
Gouvernement provisoire de Riel—1870*

1. Que le territoire, jusqu'ici connu sous le nom de terre de Rupert et Nord-Ouest, n'entrera pas dans la confédération du Dominion, sauf comme une province, qui devra être considérée et connue comme la province d'Assiniboine, avec tous les droits et privilèges communs aux différentes provinces du Dominion.

2. Que nous ayons deux représentants au Sénat et quatre à la Chambre des communes du Canada, jusqu'à ce qu'une augmentation de population donne droit à la province à une plus grande représentation.

3. Que la province d'Assiniboine ne sera pas tenue responsable, en aucun temps, d'aucune partie de la dette publique du

ion, contracted before the date the said province shall have entered the Confederation unless the said province shall have first received from the Dominion the full amount for which the said province is to be held liable.

4th. That the sum of eighty thousand dollars be paid annually by the Dominion Government, to the Local Legislature of this province.

5th. That all properties, rights and privileges enjoyed by the people of this province, up to the date of our entering into the Confederation, be respected, and that the arrangement and confirmation of all customs, usages and privileges be left exclusively to the Local Legislature.

6th. That during the term of five years the Province of Assiniboia shall not be subject to any direct taxation, except such as may be imposed by the Local Legislature for municipal or local purposes.

7th. That a sum of money, equal to eighty cents per head of the population of this province, be paid annually by the Canadian Government to the Local Legislature of the said province, until such time as the said population shall have increased to six hundred thousand.

8th. That the Local Legislature shall have the right to determine the qualifications of members to represent this province in the Parliament of Canada and in the Local Legislature.

9th. That in this province, with the exception of uncivilized and unsettled Indians, every male native citizen who has attained the age of twenty-one years; and every foreigner, being a British subject, who has attained the same, and has resided three years in the Province, and is a house-holder; and every foreigner other than a British subject, who has resided here during the same period, being a house-holder, and having taken the oath of allegiance, shall be entitled to vote at the election of members for the Local Legislature and for the Canadian Parliament. It being understood that this article be subject to amendment, exclusively by the Local Legislature.

10th. That the bargain of the Hudson's Bay Company, in the respect to the transfer of the government of this country to the Dominion of Canada, be annulled so far as it interferes with the rights of the people of Assiniboia and so far as it would affect our future relations with Canada.

11th. That the Local Legislature of the Province of Assiniboia shall have full control over all the public lands of the province, and the right to annul all acts or arrangements made or entered into with reference to the public lands of Rupert's land and the North-West, now called the Province of Assiniboia.

12th. That the Government of Canada appoint a Commissioner of Engineers to explore the various districts of the Province of Assiniboia, and to lay before the Local Legislature a report of the mineral wealth of the province, within five years from the date of our entering into confederation.

13th. That treaties be concluded between Canada and the different Indian tribes of the Province of Assiniboia, by and with the advice and co-operation of the Local Legislature of this province.

Dominion contractée avant la date de l'entrée de ladite province dans la confédération, à moins que ladite province n'ait reçu au préalable du Dominion la somme complète pour laquelle ladite province sera tenue responsable.

4. Que la somme de quatre-vingt mille piastres soit payée annuellement par le gouvernement du Dominion à la législature de cette province.

5. Que tous les droits, propriétés et privilèges possédés par la population de cette province jusqu'à la date de son entrée dans la confédération soient respectés, et que la disposition et la confirmation de tous les usages, coutumes et privilèges soient laissées exclusivement à la législature locale.

6. Que durant un terme de cinq ans la province d'Assiniboine ne soit pas assujettie à aucune contribution directe, excepté celles qui pourraient être imposées par la législature locale pour des fins municipales ou locales.

7. Qu'une somme d'argent, équivalente à quatre-vingt cents par tête de la population de cette province, soit payée annuellement par le gouvernement du Canada à la législature de ladite province, jusqu'au jour où ladite population aura atteint le chiffre de six cent mille habitants.

8. Que la législature locale aura le droit de déterminer les qualités des membres qui représenteront cette province au parlement du Canada et à la législature locale.

9. Que dans cette province, avec exception des sauvages non civilisés et non établis, chaque citoyen mâle natif qui a atteint l'âge de vingt et un ans; et chaque étranger, étant sujet britannique, qui a atteint cet âge, a résidé trois ans dans la province, et est maître de maison; et tout étranger, autre qu'un sujet britannique, qui a résidé ici durant la même période, est propriétaire de maison et à prêt le serment d'allégeance, aura le droit de voter à l'élection des membres pour la législature locale et pour le parlement canadien. Il est entendu que cet article ne sera sujet à des amendements que par la législature locale.

10. Que le marché de la compagnie de la baie d'Hudson, relativement au transfert du gouvernement de cette région au Dominion du Canada, soit annulé en tant qu'il entrave les droits de la population d'Assiniboine et qu'il affecte nos relations futures avec le Canada.

11. Que la législature locale de la province d'Assiniboine exercera un contrôle complet sur toutes les terres publiques de la province et le droit d'annuler tous les actes ou arrangements faits ou convenus à l'égard des terres publiques de la terre de Rupert et du Nord-Ouest, maintenant appelée province d'Assiniboine.

12. Que le gouvernement du Canada nomme un commissaire des ingénieurs pour explorer les diverses régions de la province d'Assiniboine, et présenter à la législature un rapport de la richesse minérale de la province dans un délai de cinq ans à compter de la date de notre entrée dans la confédération.

13. Que les traités entre le Canada et les tribus sauvages de la province d'Assiniboine soient conclus de l'avis et avec la coopération de la législature locale de cette province.



14th. That an uninterrupted steam communication from Lake Superior to Fort Garry be guaranteed to be completed within the space of five years.

15th. That all public buildings, bridges, roads, and other public works be at the cost of the Dominion Treasury.

16th. That the English and French language be common in the Legislature, and in the Courts, and that all public documents as well as Acts of the Legislature be published in both languages.

17th. That whereas the French and English speaking people of Assiniboia are so equally divided as to numbers yet so united in their interests, and so connected by commerce, family connections, and other political and social relations, that it has happily been found impossible to bring them into hostile collision, although repeated attempts have been made by designing strangers for reasons known to themselves to bring about so ruinous and disastrous an event.

And whereas, after all the troubles and apparent dissensions of the past, the result of misunderstanding among themselves they have, as soon as the evil agencies referred to above were removed, become as united and friendly as ever; therefore, as a means to strengthen this union and friendly feeling among all classes we deem it expedient and advisable:

That the Lieutenant-Governor who may be appointed for the Province of Assiniboia should be familiar with both the French and English languages.

18th. That the Judges of the Superior Court speak the English and French languages.

19th. That all debts contracted by the Provisional Government of the Territory of the North-West, now called Assiniboia, in consequence of the illegal and inconsiderate measures adopted by Canadian officials to bring about a civil war in our midst, be paid out of the Dominion Treasury, and that none of the members of the Provisional Government or any of those acting under them be in any way held liable or responsible with regard to the movement, or any of the actions which led to the present negotiations.

20th. That in view of the present exceptional position of Assiniboia duties upon goods imported into the province shall, except in the case of spirituous liquors, continue as at present for at least three years from the date of our entering the Confederation and for such further time as may elapse, until there be uninterrupted railroad communication between Winnipeg and St. Paul, and also steam communication between Winnipeg and Lake Superior.

#### APPENDIX C

##### *Constitutional Recognition of Rights of Metis And Non-Status Indians*

#### CONSTITUTIONAL RECOGNITION OF RIGHTS OF METIS AND NON-STATUS INDIANS

1. Royal Proclamation of 1763, R.S.C. 1970, Appendices, p. 123-127.

"... And whereas it is just and reasonable, and essential to our Interest, and the Security of our Colonies, that the several Nations or Tribes of Indians with whom We are

14. Que la garantie soit donnée de compléter dans l'espace de cinq ans une communication à vapeur entre le lac Supérieur et Fort Garry.

15. Que tous les édifices publics, points, chemins et autres travaux publics soient aux frais de la trésorerie du Dominion.

16. Que les langues anglaise et française soient communes dans la législature et dans les cours, et que tous les documents publics aussi bien que les actes de la législature soient publiés dans les deux langues.

17. Considérant que les populations d'Assiniboine parlant l'anglais et le français sont également divisées en nombre et cependant si unies quant aux intérêts, si liées par le commerce, les rapports de famille et autres relations sociales et politiques, qu'il a été heureusement impossible de les entraîner dans un conflit, quoique des tentatives répétées aient été faites par des étrangers intrigants, pour des raisons connues que d'eux-mêmes, pour amener un dénouement si ruineux et si désastreux,

Et considérant que, après tous les troubles et les dissensions apparentes au passé, le résultat du malentendu entre elles a été de devenir, aussitôt après la suppression des influences mauvaises dont il est question plus haut, aussi unies et amicales qu'auparavant; par conséquent, pour fortifier cette union et ce sentiment amical entre toutes les classes, nous jugeons utile et à propos:

Que le lieutenant-gouverneur qui sera nommé pour la province d'Assiniboine soit familier avec les deux langues anglaise et française.

18. Que les juges de la cour supérieure parlent les langues anglaise et française.

19. Que toutes les dettes contractées par le gouvernement provisoire des territoires du Nord-Ouest, maintenant appelés Assiniboine, à l'égard des mesures inconsidérées et illégales adoptées par des officiers canadiens dans le but de provoquer une guerre civile parmi nous, soient payées par le trésor du Dominion, et qu'aucun des membres du gouvernement provisoire ou aucun de ceux agissant sous leurs ordres soient tenus solidaires ou responsables des mouvements ou de toute action qui ont conduit aux présentes négociations.

20. Qu'en vue de la position exceptionnelle de la province d'Assiniboine les droits imposés sur les marchandises importées dans la province soient, excepté dans le cas des liqueurs spiritueuses, maintenus comme par le présent pour trois ans au moins à compter de la date de notre entrée dans la confédération et pour un tel laps de temps qui pourra s'écouler jusqu'à ce qu'il y ait une communication ininterrompue par chemin de fer entre Winnipeg et Saint-Paul et aussi une communication à vapeur entre Winnipeg et le lac Supérieur.

#### ANNEXE C

##### *Reconnaissance constitutionnelle des droits des Métis et des Indiens non inscrits*

#### RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES DROITS DES MÉTIS ET DES INDIENS NON INSCRITS

1. Proclamation royale de 1763, S.R.C. 1970, Appendices, p. 123-127.

Attendu qu'il est juste, raisonnable et essentiel pour Notre intérêt et la sécurité de Nos colonies de prendre des mesures pour assurer aux nations ou tribus sauvages qui



connected and who live under our Protection, should not be molested or disturbed in the Possession of such Parts of Our Dominions and Territories as, not having been ceded to or purchased by Us, are reserved to them, or any of them, as their Hunting Grounds. —We do therefore, ... declare ... that no Governor or Commander in Chief in any of Our Colonies ... do presume, upon any Pretence whatever, to grant Warrants of Survey, or pass any Patents for Land beyond the bounds of their respective Governments ... ; as also no Governor or Commander in Chief ... do presume ... to grant Warrants of Survey, or pass Patents for any Lands beyond the Heads or Sources of any of the Rivers which fall into the Atlantic Ocean from the West and North West, or upon any lands whatever, which, not having been ceded to or purchased by Us as aforesaid, are reserved to the said Indians, or any of them."

This document recognizes the aboriginal title of all Native people. Not only is this Proclamation a part of Canada's constitution, it also has the force of an Imperial statute. As such it cannot be amended or repealed by the Canadian Government alone.

2. British North America Act, 1867, R.S.C. 1970, Appendices, pp. 191-238.

Section 91 of the Act assigns legislative authority to the federal government in regards to all Native people.

3. Manitoba Act, 1870, R.S.C. 1970, Appendices, pp. 247-256.

A substantial portion of the Bill of Rights presented by Louis Riel's Provisional Government to the Canadian Government in 1870 was accepted and legislated into effect by the Manitoba Act.

- s.1 provides for the entry of Manitoba into Confederation as a Province,
- ss.3 & 4 provide for the representation of Manitoba in the Senate by two Members; in the House of Commons by four Members,
- s. 23 guarantees English and French language rights in the Province,
- s. 31 provides for the allotment of one million four hundred thousand acres to the halfbreed or Metis residents of the Province towards the extinguishment of their Indian title.

#### APPENDIX D

##### *Legislative Recognition of Rights of Metis And Non-Status Indians*

#### LEGISLATIVE RECOGNITION OF METIS AND NON-STATUS INDIAN RIGHTS

1. Dominion Lands Act 1879,  
42 Victoria, Chapter 31,  
Section 125 (e).

This Act recognized the aboriginal rights of halfbreeds or Metis resident in what is now Saskatchewan, Alberta, the

sont en relations avec Nous et qui vivent sous Notre protection, la possession entière et paisible des parties de Nos possessions et territoires qui ont été ni concédées ni achetées et ont été réservées pour ces tribus ou quelques-unes d'entre elles comme territoires de chasse, Nous déclarons par conséquent, ... et nous enjoignons à tout gouverneur et à tout commandant en chef de Nos colonies ... de n'accorder sous aucun prétexte des permis d'arpentage ni aucun titre de propriété sur les terres situées au-delà des limites de leur gouvernement respectif ... ; Nous enjoignons à tout gouverneur et à tout commandant en chef ... , de n'accorder aucun permis d'arpentage ni aucun titre de propriété sur les terres situées au-delà de la tête ou sources de toutes les rivières qui vont de l'ouest et du nord-ouest se jeter dans l'océan Atlantique ni sur celles qui ont été ni cédées ni achetées par Nous, tel que susmentionné, et ont été réservées pour les tribus sauvages susdites ou quelques-unes d'entre elles.»

Ce document reconnaît le titre d'aborigène de tous les autochtones. Cette proclamation fait non seulement partie de la Constitution du Canada mais a également force de statut impérial. En tant que telle, elle ne peut être modifiée ni abrogée uniquement par le gouvernement du Canada:

2. *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, S.R.C. 1970, Appendices, pages 191 à 238.*

L'article 91 de l'Acte confère l'autorité législative au gouvernement fédéral à l'égard de tous les autochtones.

3. *Loi sur le Manitoba, 1870, S.R.C. 1970, Appendices, pages 247 à 256.*

Une partie importante de la Charte des droits présentée par le gouvernement provisoire de Louis Riel au Gouvernement canadien en 1870 a été acceptée et a reçu force de loi à la suite de la proclamation de l'Acte du Manitoba.

- l'article 1 prévoit l'entrée du Manitoba en tant que province dans la Confédération.
- les articles 3 et 4 prévoient que le Manitoba sera représenté au Sénat par deux membres et à la Chambre des communes par quatre députés,
- l'article 23 garantit l'usage des langues anglaise et française dans la province,
- l'article 31 prévoit l'affectation de 1,400,000 acres aux Métis résidant dans la province afin d'éteindre les titres des Indiens aux terres de la province.

#### ANNEXE D

##### *Reconnaissance législative des droits des Métis et des Indiens non inscrits*

#### RECONNAISSANCE LÉGISLATIVE DES MÉTIS ET DES INDIENS NON INSCRITS

1. Loi sur les terres fédérales de 1879,  
42 Victoria, Chapitre 31,  
Paragraphe 125 e).

Cette loi reconnaissait les droits aborigènes des Métis résidant dans ce qui est actuellement la Saskatchewan,

North-West Territories and Northern Manitoba. It reads as follows:

“... to satisfy any claims existing in connection with the extinguishment of the Indian title, preferred by Half-breeds resident in the North-West Territories outside of the limits of Manitoba, on the fifteenth day of July, one thousand eight hundred and seventy, by granting land to such persons, to such extent and on such terms and conditions, as may be deemed expedient;”

#### APPENDIX E

*Native Council of Canada Policy Statement—March 1978*

#### POLICY STATEMENT FROM THE NATIVE COUNCIL OF CANADA

March, 1978.

The Native Council of Canada takes this position that the federal government has the responsibility to recognize all the native people as having a special claim on the Government of Canada. The Metis and Indian people outside of the Indian Act number about 1,000,000 persons whose native ancestry, self-identity, cultural and social values, and lifestyle, clearly differentiate us from the non-native dominant society.

The Metis, Halfbreed and Indian groups whom we represent have the common experience that successive federal and provincial governments have failed them miserably. No province or territory has either the will or the resources to deal effectively with our group. Attempts to meet our needs through federal/provincial cost sharing schemes have failed because they have not recognized either the firmly entrenched sense of Metis nationalism on the one hand, or the deeply felt sense of Indianness of the “non-recognized” native people on the other hand.

It is beyond the capacity of any one provincial or territorial authority to resolve these obstacles which typify the native condition everywhere in this country. The need for the federal government to accept the validity of the claims of the Metis and Indians outside the Indian Act for special federal recognition is, therefore, not only a question of will or resources, it is a question of “equity”.

The present strength of the Metis and Indian people represented by the Native Council of Canada lies in our ability to define ourselves historically and culturally and in our attempts to improve our position in modern Canadian society. Our belief that we have a special claim on the Government of Canada, is based both on our national needs and on our aboriginal rights.

For the Metis, the formation of a Provisional Government in 1869 to negotiate the Metis Nation's entry into Confederation was the climax in the growth of a national awareness stemming from the unique lifestyles, culture and economic roles adopted by the Metis in their opening of the Canadian West. The Manitoba Act of 1870 appeared to signify the federal government's willingness to extend political, cultural and economic guarantees to the Metis people. Failing to fulfill these promises, the federal government policy of the time and ever

l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest et le nord du Manitoba. On y stipulait ce qui suit:

«... de payer toutes les réclamations existantes par suite de l'extinction du titre des Sauvages, produites par des Métis domiciliés dans les territoires du Nord-Ouest en dehors des limites du Manitoba, le quinzième jour de juillet mil huit cent soixante et dix, en concédant des terres à ces personnes, de telles étendues et à tels termes et conditions qui seront jugés à propos;

#### ANNEXE E

*Déclaration de principes du Conseil des autochtones du Canada—mars 1978*

#### DÉCLARATION DE PRINCIPE DU CONSEIL DES AUTOCHTONES DU CANADA

Mars 1978

Le Conseil des autochtones du Canada estime que le gouvernement fédéral doit reconnaître le fait que *tous* les autochtones ont le droit d'adresser une revendication spéciale au gouvernement du Canada. En effet, les Métis et les Indiens, non visés par la loi sur les Indiens, se chiffrent environ à 1 million dont les ancêtres, l'identité, les valeurs culturelles et sociales, le style de vie les distinguent de la société non autochtone dominante.

Les groupes de Métis et d'Indiens que nous représentons ont pu constater que les gouvernements fédéraux et provinciaux successifs n'ont pas tenu parole. Aucune province ou territoire ne veut ou ne peut financièrement s'occuper efficacement de notre groupe. Les tentatives effectuées pour répondre à nos besoins, par l'entremise de projets fédéraux-provinciaux à coûts partagés, ont échoué pour les raisons suivantes: ils n'ont pas reconnu la portée du nationalisme métis profondément ancré ni le sentiment d'appartenance des autochtones «non reconnus».

Aucune province ou territoire n'est capable de résoudre ces problèmes qui caractérisent pourtant la situation des autochtones dans tout le pays. Que le gouvernement fédéral accepte la validité des revendications émanant des Métis et des Indiens non visés par la Loi sur les Indiens pour qu'ils obtiennent une reconnaissance spéciale n'est donc pas seulement une question de bon vouloir ou de ressources, mais tout simplement une question de «justice».

Ce qui fait notre force à nous, Métis et Indiens représentés par le Conseil des autochtones du Canada, c'est d'une part notre capacité à nous définir historiquement et culturellement parlant et, d'autre part, les efforts que nous avons tentés pour améliorer notre situation dans la société canadienne moderne. Notre demande de reconnaissance spéciale auprès du gouvernement canadien se fonde et sur nos besoins nationaux et sur nos droits d'autochtones.

Pour les Métis, la création en 1869 d'un gouvernement provisoire pour négocier l'intégration de la nation métisse à la Confédération, a constitué l'apogée d'une prise de conscience nationale née d'un style de vie et d'une culture uniques ainsi que du rôle économique joué par les Métis lorsqu'ils ont colonisé l'Ouest canadien. L'Acte du Manitoba de 1870 semblait refléter le désir du gouvernement fédéral d'accorder au peuple métis des garanties politiques, culturelles et économiques. Or, non seulement il n'a pas tenu ses promesses, mais sa

since has contributed to the exclusion of the Metis just as enfranchisement has to the exclusion of Indians.

The Native Council of Canada is thus an alliance of Metis with those identifying themselves as Indians who either cannot come, or do not wish to come, under the Indian Act. Research reveals that legislation regarding the enfranchisement of Indians has for the last century aimed, one way or another, to systematically reduce or eliminate the Indian population through assimilation. Enfranchisement, both arbitrary and voluntary, has produced a large "non-status" population but has not eliminated the Indian. Instead new and more formidable problems have beset Native people outside the Indian Act who continue to identify closely with their Indian heritage and lifestyle.

Divorced from treaty, reserve and other institutions by which government identifies Indianness, the Indian outside the Indian Act constitute a diverse group whose common denominators are our exclusion on a national scale from the larger society; the persistence of our special national problems; and our aboriginal identity. These constitute a special claim on the federal government which alone possess the jurisdictional powers under the British North American Act to tackle our problems.

By abrogating its special relationship with the vast majority of Canada's Native people, the federal government has come up with socio-economic policies which have bogged down in inter-governmental jurisdictional conflicts or have administratively dealt with Metis and non-recognized Indians as part of a larger problem, whether it be regional disparities or rural poverty. If the federal government is serious about meeting the needs of the Metis and those Native people outside of the Indian Act, it must expand and extend its recognition of Metis and "non-status" Indian entitlement to a special relationship with the federal government. This has happened in a limited, piecemeal way under some federal programs. Our approach to you today, and from here on in, seeks to have your government recognize the validity of this claim in a much more comprehensive way. The Metis and Indians who are allied through the Native Council of Canada should therefore be viewed and assisted as the vanguard of a movement which seeks a new and mutually beneficial relationship between Native people and the federal government.

#### APPENDIX F

*Native Council of Canada Presentation to the Task Force on National Unity—  
March 2, 1978*

#### NATIVE COUNCIL OF CANADA PRESENTATION TO THE TASK FORCE ON NATIONAL UNITY

Presented by

Harry W. Daniels,  
President.

March, 1978.

Mr. Chairman,  
Ladies and Gentlemen.

The Native Council of Canada represents 750,000-1,000,000 Metis and Indians not protected by the Indian Act, the

politique, à l'époque et depuis lors, a contribué à exclure les Métis, tout comme l'émancipation a contribué à exclure les Indiens.

Le Conseil des autochtones du Canada est ainsi l'alliance des Métis et de ceux qui se considèrent comme Indiens et qui ne peuvent ou ne veulent être assujettis à la Loi sur les Indiens. D'après les recherches effectuées, on constate que la législation sur l'émancipation des Indiens a visé, depuis le siècle dernier, à réduire ou à éliminer d'une façon systématique la population indienne par l'assimilation. L'émancipation, arbitraire ou volontaire, a constitué une vaste population d'Indiens «non inscrits» mais ne les a pas pour autant éliminés. Au contraire, de nouveaux problèmes plus graves ont assilli les autochtones non visés par la Loi sur les Indiens qui continuent à s'identifier étroitement à leur patrimoine et à leur style de vie.

Exclus des traités, des réserves et autres institutions en fonction desquels le gouvernement caractérise l'appartenance à la race indienne, les autochtones non visés par la Loi sur les Indiens constituent un groupe à part avec pour dénominateur commun l'exclusion, à l'échelle nationale, de la société dominante, la persistance de leurs problèmes nationaux particuliers et leur identité d'autochtone. Tel est l'objet d'une revendication spéciale adressée au gouvernement fédéral qui est le seul à détenir les pouvoirs voulus conformément à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour résoudre ces problèmes.

En mettant fin aux rapports spéciaux qu'il entretenait avec la grosse majorité des autochtones du Canada, le gouvernement fédéral a adopté des politiques socio-économiques qui se sont empêtrées dans les conflits de juridiction ou qui ont traité administrativement les disparités régionales ou la pauvreté rurale des Métis et des Indiens reconnus, comme s'il s'agissait d'une partie d'un problème plus vaste. Si le gouvernement fédéral a vraiment l'intention de répondre aux besoins des Métis et des autochtones non visés par la Loi sur les Indiens, il doit augmenter et étendre les droits des Métis et des Indiens non inscrits et entretenir avec eux des rapports spéciaux. Il en a été ainsi, dans une faible mesure, sous l'égide de certains programmes fédéraux. Nous demandons donc au gouvernement de bien vouloir, aujourd'hui et à l'avenir, reconnaître la validité de notre revendication d'une manière plus complète. Les Métis et les Indiens qui font partie du Conseil des autochtones du Canada devraient donc être considérés et aidés à titre de mouvement d'avant-garde, qui cherche à obtenir de nouveaux rapports qui seraient mutuellement bénéfiques pour les autochtones et le gouvernement fédéral.

#### ANNEXE F

*Mémoire du Conseil national des autochtones présenté au groupe de travail sur  
l'unité nationale—le 2 mars 1978*

#### MÉMOIRE DU CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES PRÉSENTÉ AU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'UNITÉ NATIONALE

par:

le président,  
M. Harry W. Daniels  
Le 2 mars 1978  
Monsieur le président,  
Mesdames et messieurs,

Le Conseil national des autochtones regroupe de 750 000 à 1 000 000 de Métis et d'Indiens qui ne sont pas protégés par la



people referred to in the Constitution as "Indians"—a European term for the original people of this land.

During the Canadian Unity debate it becomes blatantly clear that the real issue is a clash between the "Anglophones" and the "Francophones", with little emphasis on anything else or any other culture. Everything that is said during the debate refers to the two "founding" cultures of Canada, excluding the first citizens (Native people) and their ancestors. Aren't we forgetting that the contributions made by Native Canadians upheld and reinforced the very fabric of Canadian unity that we are so intent on preserving or establishing?

The attitude that there are two "founding" cultures in Canada is elitist and exclusionary in nature. It is the ultimate in the colonialist, racist attitude which the Native Canadians have been forced to contend with these many years. This attitude can only add to the resentment and distrust which the Native Canadians feel for Canadian governments.

What do we really mean by "Unity" in Canada? Unity should mean that we must attain and enjoy a strong sense of national identity which has respect for and embraces all cultures. We cannot do this if we pursue the present line of reasoning that there were only two "founding" cultures in Canada. What of the culturally vibrant and diverse groups that existed here since time immemorial? What then of the 56 Native languages spoken in Canada? Do we accept the elitist attitude and write the Native cultures off as having made no contributions? I think not!

Let me cite here two sections of a resolution that was accepted by the World Council of Indigenous Peoples, held in Kiruna, Sweden in August of last year.

S.S. (4) That under no circumstances should Indigenous people be subjected to policies of integration and assimilation into the dominant group, but be guaranteed the fundamental right to pursue our own cultural, linguistic, social, political, religious and economic modes of expression.

(5) That since all states are multi-ethnic in composition, we pursue a policy that is genuinely multicultural in nature to ensure that no one culture dominates the others or becomes the official culture of that state.

If we can believe the preceding statements, it follows that we have to protect the rights of the first citizens of this country if we are to realistically address ourselves objectively to the unity issue.

I suggest that there were more founding cultures in Canada than this debate is prepared to admit. In this instance I speak more particularly of the Metis Nation, a Nation of people, at one time culturally vibrant and economically viable. We enjoyed interdependence with the rest of Canadian society; However, that has changed dramatically to a state of dependence. One must consider the major role the Metis Nation played in unifying this country during its infancy and how our presence influenced the course of history. In these latter days of unity we must preserve and strengthen the Metis Nation which contributed so much to the Canadian fabric.

Loi sur les Indiens. Il s'agit des populations que la Constitution désigne sous le nom d'«Indiens», reprenant une désignation européenne des premiers habitants de ce pays.

Au cours du débat sur l'unité canadienne, il est évident que le problème central est celui du conflit entre les «anglophones» et les «francophones», et qu'on fait peu de cas d'autres questions ou d'autres cultures. Le débat est axé sur les deux cultures «fondatrices» du Canada et ne tient aucun compte des premiers citoyens (les autochtones) et de leurs ancêtres. N'oublions nous pas que la contribution des Canadiens autochtones a renforcé cette unité canadienne que nous nous efforçons de sauvegarder ou d'instaurer?

Il y a quelque chose d'élitiste, d'exclusiviste à vouloir parler de deux cultures «fondatrices» au Canada. C'est cette attitude colonialiste et raciste que les Canadiens autochtones s'efforcent de combattre depuis de nombreuses années. Elle ne fait que renforcer leur ressentiment et leur méfiance à l'égard des gouvernements canadiens.

Qu'entendons-nous exactement par «unité» au Canada? Le mot unité doit signifier que nous voulons affirmer notre identité nationale dans le respect et l'acceptation de toutes les cultures. Or, rien de tel n'est possible si nous continuons à prétendre qu'il y a seulement deux cultures «fondatrices» au Canada. Que faisons-nous des divers groupes à la culture si vivante et si originale qui existent depuis des temps immémoriaux? Et les cinquante-six langues autochtones parlées au Canada? L'élitisme prévaudra-t-il et rejetterons-nous complètement les cultures autochtones comme si elles n'avaient apporté aucune contribution? Je ne le pense pas!

Permettez-moi de citer deux articles d'une résolution qui a été acceptée par le Conseil mondial des peuples autochtones, tenu à Kiruna, en Suède au mois d'août, l'année dernière.

S.S. (4) Qu'en aucun cas la population autochtone soit soumise à la politique de l'intégration et de l'assimilation dans un groupe dominant, et qu'elle soit assurée du droit fondamental de conserver son mode d'expression sur le plan culturel, linguistique, social, politique, religieux et économique.

(5) Qu'étant donné que tous les États sont composés de plusieurs ethnies, nous poursuivions une politique qui soit véritablement multiculturelle de façon à ce qu'aucune culture ne domine les autres ou devienne la culture officielle de l'État en question.

D'après ces déclarations, nous devons défendre les droits des premiers citoyens du pays si nous voulons aborder la question de l'unité de façon objective et réaliste.

A mon avis, il y avait plus de cultures fondatrices au Canada que ne le laisse entendre ce débat. A cet égard, je parle surtout de la nation métisse, qui a vibré autrefois de culture et était viable sur le plan économique. Nous avons accepté de très bon cœur l'interdépendance avec le reste de la société canadienne, mais notre situation s'est muée en état de dépendance. Il faut considérer le grand rôle qu'a joué la nation métisse au début de l'unification du pays et ne pas oublier que notre présence a influé sur le cours de l'histoire. En ces temps où il est question d'unité, nous devons donc sauvegarder et

The notion of Metis Nationhood is not a recent revelation.

When most Canadians think of the opening of the Canadian West, they immediately conjure up visions of the construction of a transcontinental railroad, the "National Dream". Little do they realize that the railroad and other transportation systems would follow the routes already blazed by the Metis pioneers of the West since the beginning of the 19th century. As commercial harvesters of the buffalo meat on which the posts of the fur companies relied, as freighters, and as free traders who developed a new transportation infrastructure from the Red River Settlement deep into the United States and the West, the Metis played the dominant role in the opening of the Canadian West. In penetrating the interior of Canada, the Metis brought the Indians into new trading networks, signed treaties with Indians, and fought major battles against the Sioux.

Out of the unique roles assumed by the mixed offspring of French and Scottish fur traders and Indian women emerged a Metis culture of dress, song, and dance which persists to this day and a sense of nationhood which would militantly surface in the formation of a Metis provisional government in Manitoba in 1869 and during the Second Riel Rebellion in Saskatchewan in 1885. I should point out here that it was an assault by the government of Upper Canada against the provisional government of the Metis. The assertion of nationhood figures as much in the historical argument as it does in the claims that are presented by the Metis organizations to the federal government today.

The Metis are the only charter group in Canada with a history of national political independence before joining Confederation. Whereas English Canadians experienced British Colonial rule and Quebecois experienced both French and British Colonial rule before entering Confederation, the Metis under the leadership of Louis Riel established a provisional government in 1869 which negotiated Manitoba's entry into Confederation on terms designed to protect the political, cultural, and economic rights of the Metis. The MacDonald government's and, indeed, Confederation's inability to accommodate the nationalism of the Metis was to expose the fundamental weaknesses of federalism in ignoring the rights of national minorities. Without any constitutional guarantees to protect their national interests, the Metis were as a result of this unable to check the loss of their lands to land speculators who poured into Manitoba after 1870 nor were they able to prevent the Manitoba School Act which, in effect, abolished French as an official language in Manitoba.

Seen within this historical context, the Metis occupy a vanguard role in Canadian history. The Metis response to the threats of economic and cultural dislocation, the formation of provisional governments in 1870 and 1885, was as much of an affirmation of national rights as the election of the Parti Quebecois in Quebec. The fact that the crushing of the Metis and the execution of Riel in 1885 produced such strong

renforcer la nation métisse qui a apporté une contribution précieuse à la mosaïque canadienne.

L'idée d'une nation métisse n'est pas récente.

La plupart des Canadiens, lorsqu'ils pensent à la colonisation de l'Ouest, songent immédiatement à la construction du chemin de fer transcontinental, le «rêve national». Ils ne se rendent pas très bien compte que le chemin de fer et les autres moyens de transport suivaient les routes déjà tracées par les pionniers métis de l'Ouest depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. En faisant le commerce de la viande de buffle, dont dépendaient pour leur subsistance les comptoirs des compagnies de fourrure, en assurant les transports et en pratiquant le libre-échange ils ont mis au point un nouveau réseau routier allant de la colonie de la rivière Rouge jusqu'aux États-Unis et à l'Ouest et ils ont joué un rôle essentiel dans la colonisation de l'Ouest canadien. Lorsqu'ils ont pénétré à l'intérieur du pays, ils ont ouvert aux Indiens de nouveaux réseaux commerciaux, signé des traités avec eux et ont livré de farouches combats contre les Sioux.

Les descendants des négociants en pelleterie français et écossais et des femmes indiennes ont donné lieu à une culture métisse, caractérisée par l'habillement, le chant et la danse, qui existe encore de nos jours, et à un sentiment d'appartenance à une nation, qui s'est traduit pour ses habitants par la formation d'un gouvernement métis provisoire au Manitoba en 1869 et lors de la seconde rébellion de Riel en Saskatchewan en 1885. Je tiens à souligner ici que c'est le gouvernement du Haut-Canada qui a attaqué le gouvernement provisoire des Métis. Ce sentiment d'appartenance à une nation se retrouve autant dans les conflits historiques que dans les revendications que les organismes métis présentent actuellement au gouvernement fédéral.

Les Métis forment au Canada le seul groupe qui ait eu une charte et ait joui d'une indépendance politique avant de se joindre à la Confédération. Les Canadiens anglais ont connu le colonialisme britannique et les Québécois le colonialisme français et britannique avant d'entrer dans la Confédération, alors que les Métis ont créé en 1869, sous la direction de Louis Riel, un gouvernement provisoire qui a entamé les pourparlers sur l'entrée du Manitoba dans la Confédération suivant des conditions visant à garantir les droits politiques culturels et économiques des Métis. Le gouvernement MacDonald et, en fait, l'impossibilité dans laquelle se trouvait la Confédération d'admettre le nationalisme des Métis montrent bien les faiblesses fondamentales du fédéralisme qui a voulu ignorer les droits des minorités nationales. Sans garanties constitutionnelles protégeant leurs intérêts nationaux, les Métis n'ont pu empêcher que leurs terres ne tombent aux mains des spéculateurs fonciers qui se sont rués sur le Manitoba après 1870. Ils n'ont pas pu non plus faire obstacle à l'adoption de la *Manitoba School Act* qui, en fait, abolissait le français comme langue officielle dans cette province.

Dans ce contexte, les Métis ont joué un rôle d'avant-garde dans l'histoire du Canada. Leur réaction aux menaces de difficultés économiques et culturelles, la formation de gouvernements provisoires en 1870 et en 1885 ont été, au même titre que l'élection du Parti québécois au Québec, une affirmation de droits nationaux. La défaite des Métis et l'exécution de Riel en 1885 ont fait naître chez les nationalistes canadiens-fran-



support for the Metis cause and Riel from French Canadian Nationalists while in the process of triggering off the first major cracks in Confederation showed how inextricably bound together the two movements were. In the long run, Sir John A. MacDonald's insistence that Riel "shall hang though every dog in Quebec bark in his favour" might prove to be no more costly to Confederation than Prime Minister Trudeau's insistence on categorically rejecting any formal recognition of Canada's multinationalism. Metis nationalism should be high on the list of priorities for the purpose of the constitution and the Unity debate.

Of all the groups in Canada, the Metis have clearly suffered the most from an inflexible federalism that has provinces as its components rather than different national interests which transcend provincial border lines. Because the Federal Government precludes any special status for national minorities nor assumes any legal responsibility for the Metis as it does for Status Indians, the onus for improving the Socio-Economic conditions of the hundreds of thousands of Metis living in poverty has in the past fallen on Provincial Governments. The individual Provincial Governments, however, lacked the will, the administrative machinery and the constitutional powers to tackle the problems of the Metis which were and are national in scope.

With Ottawa's intervention on behalf of the Metis in the last decade, the Metis have been administratively dealt with either as part of a rural poverty problem, a regional disparities problem, and so on.

It is no historical accident that just as Riel's execution in 1885 galvanized French Canadian Nationalism into action, so today the election of the PQ is accompanied by a resurgence of Metis Nationalism. Both movements express rejection of a federalism which does not accommodate the needs of national groups.

Metis claims should therefore be drawn into the National Unity debate for they can be best settled with a revamping of the constitution and an official recognition of Canada as a federation of more than one nation. Always opposed to a separatist solution, the Metis negotiated their way into Confederation over a century ago convinced that their rights as a national group would be protected. The following dispossession and dispersion of the Metis depicts in an extreme form how an inflexible federalism offers little to national groups who transcend provincial borders. Canadian Federalists can draw from the Metis experience some valuable lessons in making federalism a structure in which different nationalisms can co-exist rather than one in which their adherents are suppressed. Inevitably the question of National Unity will be answered, not by Canada nor Quebec, but how different national groups decide their future.

The fundamental issue at stake for the Metis Nation and our inclusion in the Unity Debate is the unwillingness, inability or incapability of the Federal Government to deal with the *Aboriginal Rights* issue. Unless this critical situation is resolved, we cannot objectively deal with two "Founding"

çais une vive sympathie pour la cause des Métis et de Riel, déclenchant l'un des premiers grands mouvements de dissension au sein de la Confédération. C'est à cela qu'on voit à quel point les deux mouvements étaient inextricablement liés. A la longue, l'insistance de sir John A. MacDonald pour que Riel «soit pendu, tous les chiens du Québec dussent-ils aboyer en sa faveur» ne sera peut-être pas plus préjudiciable à la Confédération que le refus catégorique du premier ministre Trudeau de reconnaître officiellement le multinationalisme au Canada. Le nationalisme des Métis devrait figurer en tête des priorités dans le débat sur la Constitution et l'unité canadienne.

De tous les groupes au Canada, les Métis sont ceux qui ont de toute évidence le plus souffert d'un fédéralisme rigide au sein duquel ce sont les provinces qui priment, et non les intérêts des différents groupes ethniques qui ne coïncident pas avec le découpage des provinces. Comme le gouvernement fédéral exclut tout statut spécial pour les minorités nationales et n'assume non plus aucune responsabilité légale pour les Métis, comme il le fait pour les Indiens inscrits c'est aux gouvernements provinciaux qu'a incombé par le passé la responsabilité d'améliorer les conditions socio-économiques de centaines de milliers de Métis. Les différentes provinces, cependant, n'ont pas eu la volonté, les moyens administratifs ni les pouvoirs constitutionnels voulus pour régler les problèmes des Métis, problèmes qui ont toujours été et restent d'envergure nationale.

L'intervention d'Ottawa au nom des Métis au cours des dix dernières années s'est faite dans le cadre de la lutte contre la pauvreté rurale, contre les disparités régionales et d'autres programmes analogues.

Ce n'est pas par un caprice de l'histoire que l'exécution de Riel a, en 1885, éperonné le nationalisme canadien-français, toute comme l'élection du parti Québécois vient aujourd'hui ranimer le nationalisme chez les Métis. Les deux mouvements sont l'expression du rejet d'un fédéralisme qui ne répond pas aux besoins des groupes nationaux.

Les demandes des Métis devraient donc être intégrées au débat sur l'unité nationale, car la meilleure façon d'y répondre serait de replâtrer la Constitution et reconnaître officiellement le Canada comme une fédération comptant plus d'une nation. Toujours opposés à la solution séparatisme, les Métis se sont taillés une place dans la Confédération il y a plus d'un siècle, convaincus que leurs droits seraient protégés. La dépossession et la dispersion des Métis qui s'ensuivirent prouvent de façon radicale à quel point un fédéralisme rigide offre peu aux groupes nationaux qui vivent hors des provinces. Les fédéralistes canadiens peuvent tirer de l'expérience des Métis des leçons enrichissantes et faire du fédéralisme une structure au sein de laquelle peuvent coexister différents groupes nationaux, plutôt que d'en faire un cadre dans lequel on les rejette. Il ne fait aucun doute que la question de l'unité nationale sera résolue, non pas par le Canada ni par le Québec, mais par la façon dont les différents groupes nationaux vont décider de leur avenir.

La question fondamentale qui est en jeu pour le peuple Métis et notre participation au débat sur l'unité est le refus, l'inaptitude ou l'incapacité du gouvernement fédéral à régler la question des droits des autochtones. Si cette situation délicate ne s'améliore pas, il sera objectivement impossible de traiter



cultures while rejecting the first citizens of this country. We can only assume that we are indulging in an exercise in futility.

We are saying to you that our rights must be protected by the Constitution. Any revision to the Constitution of this country must include Native spokesmen in the same way Premiers of provinces will be involved. Not simply as witnesses at hearings such as this. Metis rights have to be enshrined in the Constitution of this country.

If the rights of Metis and Indians of Canada can be treated so casually, then everyone's rights are dispensable. There really is no such thing as selective justice and if our rights are not secure, then neither are yours.

avec les deux cultures «fondatrices» tout en ignorant les premiers citoyens du pays. Ce serait pure futilité.

Nous déclarons que nos droits doivent être protégés par la Constitution. Des portes-paroles des autochtones, de même que les premiers ministres des provinces doivent participer à toute révision constitutionnelle. Et non seulement en tant que témoins à des auditions comme celle d'aujourd'hui. Les droits des Métis doivent être intégrés à la Constitution de ce pays.

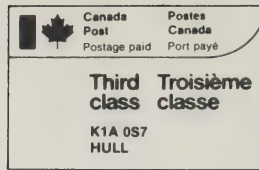
Si les droits des Métis et des Indiens du Canada peuvent être traités aussi légèrement, c'est qu'on peut faire abstraction des droits de tous. Il n'existe pas de justice sélective, et si nos droits ne sont pas assurés, les vôtres ne le sont pas plus.











If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESSES—TÉMOINS

Dr. W. R. Lederman, Professor of Law, Queen's University.

M. W. R. Lederman, professeur de Droit, Université  
Queen's.

*Representing the Native Council of Canada:*

Mr. Harry Daniels, President.

*Représentant le Conseil des Autochtones du Canada:*

M. Harry Daniels, président.

*Representing the National Indian Brotherhood:*

Mr. Noel Starblanket, President.

*Représentant la Fraternité nationale des Indiens du Canada:*

M. Noel Starblanket, président.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, August 29, 1978

**Joint Chairmen:**

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mardi 29 août 1978

**Coprésidents:**

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

## Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

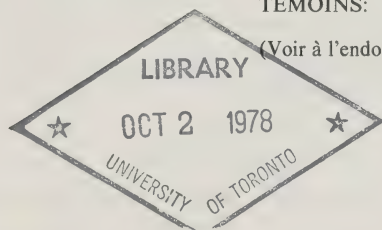
## Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Flynn
Bird	Forsey
Denis	Frith
Fournier	Grosart

(*de Lanaudière*)

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker	Caccia
( <i>Grenville-Carleton</i> )	Dawson
Beatty	Dick
Breau	Gauthier
Brewin	( <i>Ottawa-Vanier</i> )
Bussièrès	Goodale

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Lafond	Roblin
Langlois	Smith ( <i>Colchester</i> )
McIlraith	van Roggen—(15)

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Guay	Lawrence
Isabelle	Lee
Lachance	MacDonald (Miss)
Laprise	( <i>Kingston and the Islands</i> )
Knowles	McGrath
( <i>Winnipeg North Centre</i> )	Stanfield—(20)

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Tuesday, August 29, 1978:

The Honourable Senators Bird, Frith and Denis replaced  
the Honourable Senators Neiman, Lang and Molgat.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Tuesday, August 29, 1978:

Messrs. Stanfield, Lachance, Laprise, Isabelle, Dick, Baker  
(*Grenville-Carleton*), McGrath and Knowles (*Winnipeg  
North Centre*) replaced Messrs. Howie, Blaker, Gauthier  
(*Roberval*), Collette, Whittaker, La Salle, Hnatyshyn  
and Brewin.

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le mardi 29 août 1978:

Les honorables sénateurs Bird, Frith et Denis remplacent les  
honorables sénateurs Neiman, Lang et Molgat.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le mardi 29 août 1978:

MM. Stanfield, Lachance, Laprise, Isabelle, Dick, Baker  
(*Grenville-Carleton*), McGrath et Knowles (*Winnipeg-  
Nord-Centre*) remplacent MM. Howie, Blaker, Gauthier  
(*Roberval*), Collette, Whittaker, La Salle, Hnatyshyn  
et Brewin.

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnement et Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 29, 1978  
(11)

## [Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:08 o'clock p.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Frith, Lafond, Lamontagne, McIlraith and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaubien and Lang.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker, Beatty, Breau, Caccia, Dawson, Dick, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay, Isabelle, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Laprise, Lawrence, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. McGrath and Stanfield.

*Witnesses: From the Ontario Advisory Committee on Confederation:* Mr. Ian Macdonald, Chairman; Judge Rosalie Abella; Mr. Rodrigue J. Bilodeau; Mr. Ken Dryden; Mr. George Korey and Mr. Richard Simeon.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

Mr. Macdonald made a statement and, assisted by the witnesses, answered questions.

At 5:08 o'clock p.m. the Committee adjourned until Wednesday, August 30, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 AOÛT 1978  
(11)

## [Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 08 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Asselin, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Frith, Lafond, Lamontagne, McIlraith et van Roggen.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaubien et Lang.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker, Beatty, Breau, Caccia, Dawson, Dick, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay, Isabelle, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Laprise, Lawrence, Lee, MacGuigan, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. McGrath et Stanfield.

*Témoins: Du Comité consultatif de la Confédération de l'Ontario:* M. Ian Macdonald, président; Juge Rosalie Abella; M. Rodrigue J. Bilodeau; M. Ken Dryden; M. George Korey et M. Richard Simeon.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir le procès-verbal du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1*).

M. Macdonald fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

A 17 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 30 août 1978, à 9 h 30.

*Le cogreffier du Comité*

G. A. Birch

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, August 29, 1978

• 1410

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order. I see a quorum and our witnesses are already here; in fact, they beat many of us to the session this afternoon.

We are very pleased to have with us President Ian Macdonald of York University who heads the ...

**Mr. Breaux:** Chairman, on a point of order ...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** ... the Ontario Advisory Committee on Confederation.

Mr. Breaux.

**Mr. Breaux:** I believe, Mr. Chairman, the Committee would like to welcome back the member from Halifax from his adventure. We are happy to see that he looks healthy: let us all hope that he is healthy.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, I think the Committee has already expressed its general approval.

I might express our pleasure that the Ontario Advisory Committee has been able to join us this afternoon and I will allow Mr. Macdonald to introduce his own team. I understand that he will make a statement and then we will ask questions; and I presume that some of them will be answered by Mr. Macdonald and some by other members of the committee, depending usually on their choice. I do not think it will be fitting for us to choose which member of the advisory group we want to answer our questions. So Mr. Macdonald, I would ask you to proceed.

Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, I believe that we had asked that witnesses appearing before the Committee make available to us, in advance, copies of their submissions. I have not received one yet and I wondered whether they are available.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will let Mr. Macdonald answer that as he begins his remarks. We do not have a text to distribute at this point but that may be simply because it has just been newly finished.

Mr. Macdonald.

**Mr. Ian Macdonald (Chairman, Ontario Advisory Committee on Confederation):** Thank you, Mr. Chairman. We thought it would be useful, in responding to your invitation to discuss the first report of the Advisory Committee, if I were to make some introductory remarks which we have included about an hour ago, so that I am sorry they are not available to you in that form. But the purpose, in any event, is to clarify our report; to deal with some of the issues that have been raised since we first published it; and to anticipate, I am sure, some of the questions that are in your minds.

I would like to introduce my colleagues on the committee: Mr. Rodrigue Bilodeau; Mr. George Corey; Professor Richard Simeon; Mr. Ken Dryden, Judge Rosalie Abella. Those are the members who, with the exigencies of the summer and transportation, are with us today.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 29 août 1978

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A l'ordre, s'il vous plaît. Je vois qu'il y a quorum. Les témoins sont là aussi. En réalité, ils étaient là avant un certain nombre d'entre nous.

Il nous fait plaisir d'accueillir le recteur Ian Macdonald de l'Université York. Il préside ...

**M. Breaux:** J'invoque le Règlement ...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** ... le Comité consultatif de la Confédération de l'Ontario.

Monsieur Breaux.

**M. Breaux:** Monsieur le président, le comité voudrait sûrement souhaiter un heureux retour au député d'Halifax à la suite de son aventure. Nous sommes tous réconfortés de voir qu'il semble en bonne condition physique. Espérons qu'il l'est.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que le comité a déjà indiqué sa satisfaction à cet égard.

Nous sommes reconnaissants du fait que le comité consultatif de l'Ontario ait pu se joindre à nous cet après-midi. J'invite M. Macdonald à nous présenter les membres de son équipe. Je pense qu'il a une déclaration, après quoi il se prêterait à nos questions. Il peut répondre lui-même ou inviter ses collègues à le faire, au choix. Ce n'est pas à nous, je pense, de choisir le membre du comité consultatif que nous voulons voir répondre à nos questions. Je vous cède la parole, monsieur Macdonald.

Monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Monsieur le président, je croyais que nous avions demandé aux témoins qui devaient comparaître devant nous de nous fournir à l'avance des exemplaires de leurs mémoires. Je n'en ai pas reçu. Je me demande s'il y en a de disponibles.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vais laisser à M. Macdonald le soin d'expliquer. Il n'y a pas d'exemplaire du mémoire disponible actuellement. Je suppose que c'est dû au fait qu'il vient d'être terminé.

Monsieur Macdonald.

**M. Ian Macdonald (président du Comité consultatif de la Confédération de l'Ontario):** Merci, monsieur le président. Nous avons pensé qu'il serait utile, en réponse à votre invitation de discuter du premier rapport du comité consultatif, que je fasse quelques observations préliminaires. Lesdites observations ont été ajoutées il y a environ une heure, de sorte qu'elles ne peuvent pas vous être distribuées sous forme écrite. Le but, de toute façon, est de clarifier le rapport, de traiter des questions qui ont été soulevées depuis sa parution et de répondre aux questions qui vous viennent à l'esprit.

Je voudrais d'abord vous présenter mes collègues du comité: M. Rodrigue Bilodeau, M. George Corey, M. Richard Simeon, M. Ken Dryden, le juge Rosalie Abella. Ce sont les membres, vu les contraintes qu'imposent la saison et les moyens de transport, qui ont pu être avec nous aujourd'hui.



## [Texte]

I am pleased to join with my fellow members of the Advisory Committee on Confederation of the Ontario government in meeting with the Joint Committee this afternoon. We understand that you wish to discuss with us the ideas in our first report and perhaps to learn more about the work which we currently have under way.

First may I say we do not regard ourselves, for the most part, as experts on constitutional matters, nor are any of us constitutional lawyers. Rather, the Advisory Committee was appointed to form a representative committee of individuals concerned about the future shape of the Canadian confederation. Consequently, our emphasis and our focus has been on goals and objectives and less on technical means of achieving those goals, which we regard as the prerogative of the experts.

Whereas our first report certainly represents the views of the committee, we do, of course, have our own individual and independent opinions on various questions affecting confederation.

Secondly, I would like to emphasize that we are an advisory committee made up of independently-minded people and we do not speak, in any sense, for the Government of Ontario, nor has the Government of Ontario indicated its final disposition of our first report.

• 1415

Third, we do all begin from the assumption that changes must and should take place in confederation. A quotation:

The average Canadian is convinced we need a new constitution.

That is a quotation not from one of us but from an editorial in the weekly newspaper of a small Ontario town, the *Elmvale Lance*. We believe it is exceedingly important to have a position on the basic question of change. If one believes that present arrangements in Canada are perfect and cannot be improved upon, then of course any suggestions for change are going to call forth criticism. If, on the other hand, one believes that change is essential if Canada is to survive as a united nation, then the question is whether the various proposals are acceptable and whether they can be improved upon. And certainly that is the spirit in which we would consider, for example, the federal government's proposals and the spirit in which we offer our own.

Now, let me describe the reasons why we choose to deal with the matters we considered in our first report and what we intend to do hereafter. Our basic premise is that we must begin by federalizing the central institutions of government. The provinces must not only have an apparent but a real place in the central government institutions, as was the intention of our federal system at the outset. There have been too many federal-provincial conferences at which ministers from the two levels of government appeared as adversaries in confrontation rather than joint architects of national policy. However, a fundamental and equally important area is the distribution of powers, a subject which is now occupying our principal attention. We discussed a wide range of proposals for constitutional reform in preparing our first report, and in our view the most popular proposals tended to present two broad options for the future: either a wholesale decentralization of power in favour

## [Traduction]

Il me fait plaisir, au même titre que mes collègues du comité consultatif de la Confédération du gouvernement de l'Ontario, de pouvoir rencontrer les membres du comité mixte cet après-midi. Nous croyons savoir que vous avez l'intention de discuter avec nous des idées émises dans notre premier rapport et de vous renseigner sur le travail que nous menons actuellement.

D'abord, je dois dire que nous ne nous considérons pas pour la plupart experts en matière constitutionnelle, non plus que juristes constitutionnels. Le comité consultatif a plutôt été conçu en vue de refléter les vues de particuliers intéressés à la forme future que doit prendre la Confédération canadienne. Aussi, nous nous sommes attachés aux buts et objectifs plutôt qu'aux moyens techniques d'y arriver. Nous laissons cet aspect aux experts.

Notre premier rapport reflète les vues du comité, c'est certain, mais nous avons des opinions personnelles aussi sur les diverses questions qui touchent la Confédération.

Deuxièmement, je veux insister sur le fait que nous formons un comité consultatif, composé de personnes ayant leurs propres opinions. D'aucune façon voulons-nous parler pour le gouvernement de l'Ontario. Le gouvernement de l'Ontario n'a pas non plus indiqué ce qu'il entend faire en dernier ressort de notre premier rapport.

Troisièmement, nous assumons tous au départ que des changements doivent être apportés dans la Confédération. Voici une citation:

Le Canadien moyen est convaincu que nous avons besoin d'une nouvelle Constitution.

Cette citation n'est pas de nous. Elle est tirée d'un éditorial paru dans un hebdomadaire d'une petite ville de l'Ontario, the *Elmvale Lance*. Nous pensons qu'il est extrêmement important d'adopter un point de vue sur la question fondamentale du changement. Si nous pensons que les présentes dispositions au Canada sont parfaites et ne peuvent être améliorées, nous allons critiquer toute proposition de changement. Si, en revanche, nous croyons que le changement est essentiel pour que le Canada survive en tant que nation unie, nous devons voir si les propositions sont acceptables et si elles peuvent être améliorées. C'est l'esprit dans lequel nous nous penchons sur les propositions du gouvernement fédéral, par exemple, et nous soumettons nos propres propositions.

Je vais maintenant indiquer les raisons pour lesquelles nous avons choisi de traiter de certains sujets bien précis dans notre premier rapport et vous faire part de nos intentions pour l'avenir. Nous partons du principe que nous devons d'abord rendre fédérales les institutions centrales du gouvernement. La place des provinces dans les institutions centrales du gouvernement ne doit pas être seulement apparente, mais réelle, comme c'était l'intention à l'instauration du régime fédéral. Il y a eu trop de conférences fédérales-provinciales où les ministres des deux échelons de gouvernement ont semblé des adversaires se faisant face plutôt que les co-architectes de notre politique nationale. Un point tout aussi important et tout aussi fondamental est le partage des pouvoirs qui fait actuellement l'objet de notre réflexion. Mais pour en revenir à la gamme des sujets touchant la réforme constitutionnelle que nous avons discutés dans notre premier rapport, nous en sommes venus à la

*[Text]*

of regional and provincial autonomy, or a fundamental reform of federal institutions to make them more representative and more responsive to regional concerns in the evolution of national policy, and the latter was the place where we thought it proper to begin. Any simple formula for the decentralization of power risks further fragmentation of the country and would leave the economically weaker parts of the country even more vulnerable than they are today.

As a vast, widely differentiated territory, we believe Canada needs a strong central government to maintain and develop the national economy and to enhance the sense of national identity and purpose, but at the same time it must be recognized that there is a growing demand in provincial and regional communities for greater control of their destiny and for government institutions which are closer to the people. And that, of course, as we all know, represents the essential dilemma. And in our view, it can be resolved partly by some redistribution of federal and provincial powers and by enlargement of the area of concurrent responsibility requiring full consultation and agreement on policy as well as constitutionally involving the provincial governments in the formulation of and responsibility for national policy decisions as well as in the organization of vital national institutions such as the Supreme Court and the major regulatory agencies. It is for this reason that our first recommendations centre on the replacement of the present Senate by a House of the Provinces. As the second chamber in the Parliament, this body would have certain powers and responsibilities, but the most important change from the present would be that the House of the Provinces would have real authority derived from the elected members of the provinces. Now, of course, second chambers normally serve two purposes: first as a place of sober and second thought on legislation originating in the lower house, and second, in federal systems, as a place for regional or provincial input. Our purpose in our report is not to pass judgment on the Senate as such. Rather we believe it is essential that the second function, which is not being performed adequately, should now be greatly strengthened. We believe that any proposals for relatively minor changes to the upper house should be rejected. We note that the federal government includes reform of the Senate as a topic within its own jurisdiction, presumably because it is an institution of the federal government. Although that may be technically true—and I do not think I am competent to judge in that matter—we believe it would be unwise for the federal government to assume that reform of the second chamber was its sole prerogative. As I have said, the second chamber was intended to provide a sensitive instrument of provincial input to national policy making. And so it belongs as well to the provinces for that purpose as to the federal government. Indeed, it belongs to all the people of the country who make up our federal system.

*[Translation]*

conclusion que les propositions qui réunissaient le plus le consensus tendaient vers deux grandes options pour l'avenir: soit une décentralisation des pouvoirs sur une grande échelle dans le sens d'une autonomie régionale ou provinciale, soit une réforme fondamentale des institutions fédérales en vue de les rendre plus représentatives et plus responsables vis-à-vis des préoccupations régionales dans l'élaboration de la politique nationale. Nous avons jugé qu'il convenait de commencer par la deuxième option. En effet, toute formule simple en vue de la décentralisation des pouvoirs risque de fragmenter encore le pays et de laisser les régions économiquement plus faibles encore plus vulnérables qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Le Canada représentant un territoire vaste et changeant, nous croyons qu'il a besoin d'un gouvernement central fort qui dirige et développe l'économie nationale, qui accroisse le sentiment d'appartenance nationale. Il ne faut pas perdre de vue cependant les demandes accrues des entités provinciales et régionales pour un plus grand contrôle sur leur propre destinée et pour des institutions gouvernementales qui soient plus près de la population. Nous savons tous que c'est là le dilemme essentiel. A notre avis, il peut être résolu dans une certaine mesure par un nouveau partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux et par l'élargissement des responsabilités communes exigeant la pleine consultation et le plein accord sur les politiques et impliquant, du point de vue constitutionnel, les gouvernements provinciaux. Ainsi ils participeraient à la formulation et à l'application des décisions de politique nationale comme au fonctionnement d'institutions nationales aussi importantes que la Cour suprême et les principaux organismes de réglementation. C'est la raison pour laquelle nos premières recommandations visent le remplacement du Sénat actuel par une Chambre des provinces. En tant que deuxième chambre du Parlement, cet organisme aurait certains pouvoirs et certaines responsabilités, mais le changement le plus important serait que la Chambre des provinces aurait une autorité réelle qui lui viendrait des représentants élus des provinces. Normalement, les deuxième chambres servent deux fins: elles doivent servir à la réflexion pondérée sur les lois qui viennent de la Chambre basse mais elles doivent aussi, dans les régimes fédéraux, être un endroit où s'exerce la participation régionale provinciale. Notre intention dans notre rapport n'est évidemment pas de juger le Sénat actuel. Nous pensons plutôt que sa deuxième fonction, qui n'est pas assurée d'une façon adéquate actuellement, doit être grandement renforcée. Nous pensons que toute proposition visant à apporter des changements mineurs à la Chambre haute doit être rejetée. Nous remarquons que le gouvernement fédéral inclut la réforme du Sénat dans les domaines qu'il juge de sa propre compétence. Il fait valoir, supposons-nous, qu'il s'agit là d'une institution du gouvernement fédéral. Du point de vue technique, c'est peut-être vrai, je suis mal placé pour en juger de toute façon, mais nous croyons qu'il serait mal avisé pour le gouvernement fédéral de prétendre que la réforme de la deuxième Chambre relève uniquement de lui. Comme je l'ai dit, la deuxième Chambre devait être au départ un instrument sensible qui permette la participation provinciale à l'élaboration de la politique nationale. En ce sens, elle appartient autant aux



[Texte]

• 1420

The first question one must consider, then, is whether that chamber should be elected or not. At first glance, an elected House would appear to provide the advantage of a more democratically responsive chamber. However, we believe it would merely complicate political life in this country without providing any advantages. For that reason we preferred a small chamber to which members would be appointed by and represent the provincial government, and serve during the life of the provincial government. The members would carry the policy of the provincial government directly into that chamber and, indeed, on many occasions, the representative there would be the premier or some of the ministers. It is because the members are not appointed as individuals, responsible only to their own opinion, that the chamber would be responsible and democratic. It would hold a suspensive veto over federal legislation, but the duration of that veto is debatable as is the type of legislation which would come under it.

There are, for example, two extremes: legislation which would be the sole prerogative of the federal government, and legislation which could not be passed without the explicit approval of the second chamber. I stress that we did not deal with the details of those options, preferring to wait until we had concluded our work on the distribution of powers, particularly in the area of concurrent jurisdiction, because, of course, it is important to recognize that any one element in the revision of federalism is affected by and affects the others. And so, whereas for analytic purposes one must deal with a single item such as a house of the provinces on its own, its role and effectiveness is inevitably influenced by other matters, including the distribution of powers.

Now, since the members of the house of the provinces would be appointed by the provincial government's, and since they would live or die by the life of the provincial government, the question has been raised about the continuity on the one hand and excessive partisan politics on the other. We do not believe the question of continuity to be a stumbling block. There would be a corps of full-time officials located in the capital, experienced in the area of federal-provincial diplomacy and substance. Indeed, the lack of continuity can be perceived as a virtue in terms of the introduction of new provincial points of view as governments change.

We do admit the possibility of partisan politics and of the house taking a stand opposed to the federal government purely for political purposes. However, the outcome depends on how strongly we are prepared to work and to insist upon the chamber being an effective body for provincial input. In any event, we believe there would be greater stress on provincial rather than on partisan views.

The most important implication is to be found in the process of federal-provincial relations. Too often in the past, in our opinion, federal-provincial discussions have been *ex post*, so to speak, rather than *ex ante*: the federal government has under-

[Traduction]

provinces qu'au gouvernement fédéral. En réalité, elle appartient à tous ceux qui vivent sous le régime fédéral.

Il faut d'abord se demander si cette Chambre doit être élue ou non. A première vue, une Chambre élue semblerait offrir l'avantage d'être plus démocratiquement responsable. Nous croyons cependant qu'elle ne ferait que compliquer la vie politique dans ce pays sans offrir d'avantages. Pour cette raison, nous préférons une petite Chambre composée de personnes désignées pour représenter les gouvernements provinciaux. Ces personnes serviraient pour la durée des dix gouvernements provinciaux. Ces représentants amèneraient avec eux les politiques des gouvernements provinciaux. Ils pourraient inclure les premiers ministres ou d'autres ministres. Le fait même que les représentants ne seraient pas nommés en tant qu'individus, parlant en leur propre nom, ferait que la Chambre serait responsable et démocratique. Cette Chambre aurait droit de veto suspensif sur les lois fédérales, mais la durée de ce veto, pourrait être discutable ainsi que le type de lois qui lui serait soumis.

Les cas extrêmes seraient le cas des lois qui relèveraient uniquement du gouvernement fédéral et le cas des lois qui ne pourraient être adoptées sans l'approbation explicite de la deuxième Chambre. Nous ne nous sommes pas penchés sur les détails de ces deux options, préférant attendre d'avoir terminé notre travail sur le partage des pouvoirs et, en particulier, sur les champs de juridiction communs. Il faut en effet admettre que n'importe quel élément de la révision du fédéralisme touche tous les autres, et inversement. Donc, même si du point de vue analytique, on peut être amené à examiner un seul élément, par exemple, la Chambre des provinces, il ne faut pas perdre de vue que son rôle et son efficacité dépendent d'autres questions, notamment le partage des pouvoirs.

Les membres de la Chambre des Provinces étant nommés par les gouvernements provinciaux et devant servir pour la durée de ces mêmes gouvernements, on s'est interrogé sur le problème de la continuité et le problème de la politique partisane. Nous ne pensons pas que le problème de la continuité soit un obstacle majeur. Il y aurait quand même un noyau de hauts fonctionnaires à plein temps qui resteraient dans la capitale et qui s'y connaîtraient en matière de diplomatie et de relations fédérales-provinciales. Le manque de continuité pourrait même devenir un avantage puisqu'il permettrait l'introduction de nouveaux points de vue provinciaux au fur et à mesure que les gouvernements changeraient.

Nous admettons cependant qu'il est possible que la politique partisane se manifeste et que la Chambre adopte un point de vue opposé à celui du gouvernement fédéral purement pour des raisons politiques. Le résultat dépend, évidemment, de nos efforts. C'est à nous d'insister pour que la Chambre soit un mécanisme efficace de participation provinciale. De toute façon, nous pensons que l'esprit y serait provincial plutôt que partisan.

Les répercussions les plus importantes doivent s'exercer au niveau des relations fédérales-provinciales. Trop souvent dans le passé, croyons-nous, les entretiens fédéraux-provinciaux ont suivi plutôt que précédé les prises de position: le gouverne-



*[Text]*

taken a policy or presented a position to which the provinces must react. However, to avoid the embarrassment of having a bill defeated in the upper chamber, the presumption is that the federal government would consult fully and effectively with the provinces in order to ensure that a bill would have the maximum possibility of success. I think this is an exceedingly important distinction in the operation of federal systems.

A similar point applies to the participation of the house of the provinces, in the appointment of judges to the Supreme Court of Canada, and in appointments to federal regulatory bodies such as the National Energy Board, the Canadian Transport Commission, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, and the Bank of Canada. In the case of the Supreme Court, there has, as you know, been a great deal of discussion about the dangers of making the court more political or appointments regionally based, and so on. We certainly reject any principle of regional or political representation in the court. Surely the important issue is that the Supreme Court is and will be more important in adjudicating constitutional questions.

The other option is to appoint a separate constitutional court, and this we rejected on the ground that efforts should be made to simplify, not complicate, our governmental life, and to include the effectiveness of existing institutions wherever possible.

## • 1425

We believe that approval of appointments by the House of the Provinces would accomplish that goal. Similarly the regulatory agencies have immense impact on matters of provincial concern and jurisdiction. In all cases, the presumption is that the consultation and communication will be sufficiently effective beforehand so as to ensure that the appointments would not be blocked by the second chamber. In other words, that would produce an effective obligation to consult. I remember during the constitutional negotiations in 1968 and 1971 there was a great deal of discussion about how to place a constitutional obligation to consult in the constitution. This, we believe, would be a much more practical incentive to consult.

We gave a great deal of thought to changing the numbers of the court in attempting to achieve more effective regional composition. We do not believe that enlarging the court is either necessary or satisfactory. Certainly three of the nine judges should come from the Province of Quebec, as is now the case, and special provision should be made in the constitution to ensure that Civil Code cases are tried by judges with training in the Quebec Civil Court. Along the way, the court system, we believe, should reflect the division of jurisdiction inherent in a federal state, and for that reason we have recommended that the judges of the courts of each province should be appointed by the Lieutenant Governor in Council of the province.

Now the question of fundamental rights was a matter of great interest to all members of the Committee and of course

*[Translation]*

fédéral a introduit une politique ou présenté un point de vue auquel ont dû réagir les provinces. Il faut supposer, dans le nouveau contexte, que pour éviter qu'un bill ne soit défait à la Chambre Haute, le gouvernement fédéral s'assurerait de consulter pleinement et efficacement les provinces. Il voudrait mettre toutes les chances de succès de son côté. C'est un critère extrêmement important pour le bon fonctionnement d'un régime fédéral.

De même, nous sommes appelés à parler de la participation des provinces à la nomination des juges de la Cour suprême du Canada et à la nomination des membres des organismes fédéraux de réglementation, comme l'Office national de l'énergie, la Commission canadienne des transports, le Conseil de la radio-télévision et des communications du Canada et la Banque du Canada. Dans le cas de la Cour suprême, on a beaucoup parlé, comme vous le savez, des dangers qu'il y a à lui donner un caractère plus politique ou à y effectuer des nominations en tenant compte des régions. Nous rejetons cette possibilité que les nominations soient faites selon les régions ou les partis politiques. Ce qu'il faut retenir, selon nous, c'est le fait que la Cour suprême est appelée à décider de questions constitutionnelles.

Une autre possibilité serait de nommer une cour constitutionnelle distincte. Nous rejetons cette idée parce que nous pensons qu'il faut travailler à simplifier plutôt que compliquer la vie gouvernementale. Chaque fois que c'est possible, nous estimons qu'il faut utiliser l'efficacité des institutions existantes.

Nous croyons que l'approbation des nominations par la Chambre des provinces atteindrait ce but. De même, les organismes de réglementation ont un impact considérable sur les questions intéressant les provinces. Dans tous les cas, on suppose qu'il y aura assez de consultations et de communication préalables pour que les nominations ne soient pas bloquées par la seconde chambre. Autrement dit, il en découlerait une obligation bien réelle de consultation. Je me souviens qu'au cours des négociations constitutionnelles en 1968 et en 1971, on a beaucoup discuté de la façon dont on pouvait inclure dans la Constitution une telle obligation. Nous croyons que de cette manière, nous allons encourager la consultation de façon beaucoup plus pratique.

Nous avons beaucoup réfléchi à la possibilité d'augmenter le nombre de juges afin d'obtenir une meilleure représentation des régions. Nous ne croyons pas que cela soit nécessaire ou même satisfaisant. Trois des neuf juges doivent venir de la province de Québec, comme c'est le cas maintenant, et la constitution devrait contenir une disposition stipulant que les causes civiles seront jugées par des juges qui connaîtront bien le système civil du Québec. Nous croyons également que le système judiciaire devrait refléter le partage des compétences inhérent à un état fédéral, et nous avons donc recommandé que les juges des tribunaux de chaque province soient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province.

La question des droits fondamentaux a beaucoup intéressé tous les membres du comité et nous nous sommes évidemment

## [Texte]

we face the basic debate as to whether rights should be entrenched in the constitution and thereby placed in the hands of the judiciary as the final arbiter, or whether they should remain matters for legislatures and elected representatives. There are those of us, at least speaking for myself, who have found their position changing on that matter. I confess I had always had a preference for vesting such a high responsibility, on the evolution of the common law, with elected people to whom we had access rather than the judiciary who occupied a more remote position. On the other hand, extensive discussions with those who come from backgrounds where basic rights have been compromised by the governmental process, and in recognition of the serious concern of the various minority groups, we have argued strongly for the entrenchment of rights.

Our catalogue of basic freedoms and political rights are basically those set out in the Victoria Charter. It is my own opinion as a member of the constitutional review process of 1968 and 1971, which resulted in the Victoria Charter, that the work for that purpose had been done as well as could be done. In addition, we borrowed from the Senate-House of Commons committee report of 1972 for the purpose of incorporating legal rights within our framework of entrenchment, but we did omit the limitation on those rights from that report and from the current federal bill.

As in any case where a constraining power is concerned, we were troubled by the issue of the emergency power that should remain. We finally concluded that the declared state of emergency would have deemed to have terminated unless confirmed by both Houses of Parliament within seven days by a two-thirds majority of members present in each House. Now, there are a variety of ways of dealing with that problem, but our main consideration was a practical one in terms of the time within which one could get members of Parliament into the House.

On the matter of language rights, the committee recommended the entrenchment of a constitutional obligation on the federal level of government to operate its institutions and provide its services in both official languages and also urged that steps be taken along the lines of a French language services act in Ontario supporting French language guarantees already in place. In addition, of course, each child of the French-speaking or English-speaking minority should be entitled wherever numbers warrant it to an education in his or her language in the primary and secondary schools in the province. We have subsequently strengthened this section of our report as I will comment on shortly.

Finally, we addressed the subject of the amending formula and have recommended a proposal along the lines of the Victoria Charter formula. When all is said and done, this is a technical concept. If we recognize why it stumbled following Victoria, the problem is less with the amending formula itself than with the items to be amended. We believe that the Victoria Charter proposals for the amending formula would be acceptable if we were to reach agreement in Canada on other matters of constitutional change.

## [Traduction]

demandé si les droits devraient être entérinés par la constitution et ainsi laissés à l'interprétation des tribunaux en tant qu'arbitre final, ou s'ils devraient plutôt être laissés aux assemblées législatives et aux représentants élus. Certains d'entre nous, du moins je parle pour moi-même, ont vu leur position changer sur cette question. Je dois avouer que je préférerais laisser une telle responsabilité, soit l'évolution du droit coutumier (common law), aux représentants élus avec lesquels nous pouvions communiquer plutôt qu'aux tribunaux qui sont plus éloignés de nous. D'autre part, après des discussions approfondies avec des représentants de groupes dont les droits fondamentaux ont été menacés par le processus gouvernemental, et reconnaissant les graves inquiétudes de divers groupes minoritaires, nous avons fortement recommandé la consécration de ces droits.

Notre liste des libertés fondamentales et des droits politiques correspond à peu près à la charte de Victoria. En tant que membres participant au processus de réforme constitutionnelle en 1968 et 1971, qui nous a donné la charte de Victoria, j'estime qu'on avait fait à cet égard tout ce qui pouvait être fait. De plus, nous avons fait des emprunts au rapport du comité mixte de 1972 afin d'inclure également des droits juridiques, tout en omettant toutefois les limites qu'imposent à ces droits le rapport de 1972 et le projet de loi fédéral actuel.

Comme toujours lorsqu'il s'agit de pouvoirs limitatifs, nous nous inquiétons du pouvoir d'état d'urgence qu'on veut conserver. Nous avons finalement conclu que l'état d'urgence serait réputé terminé à moins qu'il ne soit confirmé par les deux chambres du Parlement dans un délai de 7 jours, à une majorité des deux tiers des membres présents dans chaque chambre. On peut résoudre ce problème de plusieurs façons, mais nous nous sommes inquiétés du temps qu'il faudrait pour réunir les membres du Parlement dans la chambre.

En ce qui concerne les droits linguistiques, le comité a recommandé d'obliger, dans la constitution, le gouvernement fédéral à gérer ses institutions et fournir ses services dans les deux langues officielles et nous avons demandé qu'on prenne des mesures comme la loi sur les services en français en Ontario, appuyant les garanties déjà accordées à la langue française. De plus, tout enfant d'une minorité francophone ou anglophone devrait avoir le droit, que le nombre le justifie ou non, à une éducation primaire et secondaire dans sa langue. Nous avons ensuite renforcé cette recommandation de notre rapport et je vous en parlerai bientôt.

Finalement, nous avons étudié la question de la formule d'amendement et recommandé une proposition semblable à la formule contenue dans la charte de Victoria. Tout compte fait, c'est une question technique. Si la formule n'a pas été adoptée après Victoria, c'est moins à cause de la formule elle-même que des questions devant faire l'objet d'amendements. Nous croyons que la formule d'amendement proposée dans la charte de Victoria serait acceptable si l'on s'entendait, au Canada, sur d'autres aspects de sa réforme constitutionnelle.



[Text]

• 1430

Finally, Mr. Chairman, since the publication of our first report, members of the committee have made a special effort to discuss our proposals with various people, expert and nonexpert alike. As members of your committee will know, the report was also the subject of the Confederation of 1978 Conference at Glendon College last June, sponsored by the Council for Canadian Unity. As a result of those meetings, we have endeavoured to meet some of the most frequent criticisms or questions in the following manner.

First, on a new second chamber, the reform of the Upper Chamber into a House of the provinces is designed to reconcile the tensions in the country, not to heighten them, and the first report outlines several of the advantages of this proposal. Changes to give the provinces a voice in senate appointments or an elected senate with real power, while perhaps providing effective regional representation would increase the complexities of the existing system. Such proposals would be unlikely to give the provincial governments an effective voice in national policy making. Hence the provinces would wish to retain their present role in federal-provincial negotiations. That should be stressed.

The alternative of giving regions power in the House of Commons in no way gives provincial governments more say. In the long run it likely undermines them. Any feasible proposal must be bodily acceptable to both levels.

The proposal of the House of the Provinces has significant implications for the party system in Canada. It would probably create a strong incentive towards closer ties between federal and provincial parties because of the increased national interest in the outcome of the provincial elections.

On the subject of appointments, provincial delegations will be direct representatives of provincial governments. They may include sitting members of provincial legislatures, premiers, or cabinet ministers. Members may change from time to time as the House discusses different issues. For example, if a federal transportation bill is under discussion the provinces may wish to send their transportation ministers. If a communications bill is under discussion the communications ministers may go.

In order to maintain continuity, the delegation should include one or more permanent members and it was agreed that the provincial delegation should be backed up permanent provincial representatives and secretariats in Ottawa. These secretariats would be staffed with senior provincial civil servants.

As far as federal participation is concerned representatives of the federal government would be free and expected to participate in the House of Provinces in order to introduce and

[Translation]

Enfin, monsieur le président, depuis la publication de notre premier rapport, certains membres du comité ont fait un effort spécial afin de discuter de nos propositions avec diverses personnes, des experts et des profanes. Comme les membres de votre comité le savent, le rapport a fait l'objet de la conférence sur la Confédération de 1978 au Collège Glendon en juin dernier, conférence parrainé par le Conseil pour l'unité canadienne. Suite à ces réunions, nous nous sommes efforcés de répondre à certaines des critiques ou questions les plus fréquentes de la façon suivante.

Tout d'abord, la réforme de la Chambre haute visant à en faire une Chambre des provinces veut alléger les tensions qui existent au pays, et non les augmenter et le premier rapport souligne plusieurs des avantages que présente cette proposition. La participation des provinces aux nominations au Sénat ou un sénat élu ayant des pouvoirs bien réels fournirait peut-être plus de représentation aux régions mais pourrait également augmenter la complexité du système actuel. De telles propositions ne donneraient probablement pas aux gouvernements des provinces un droit de regard bien réel en matière de politique nationale. Les provinces voudraient donc conserver leur rôle actuel dans les négociations fédérales-provinciales. Il faudrait souligner ce point.

Si l'on donne plus de pouvoirs aux régions à la Chambre des communes, les gouvernements provinciaux n'en auront pas pour autant plus de poids. A long terme, cela pourrait même miner leur position. Pour fonctionner, toute proposition doit être acceptable par les deux niveaux de gouvernement.

La création d'une Chambre des provinces a des répercussions importantes sur le système de partis au Canada. Elle encouragerait probablement les partis fédéraux et provinciaux à resserrer leurs liens parce que le résultat des élections provinciales revêtirait une plus grande importance sur le plan national.

En ce qui concerne les nominations, les délégations provinciales seraient des représentants directs des gouvernements provinciaux. Elles pourraient comprendre des députés siégeant aux assemblées législatives provinciales, des premiers ministres ou des ministres du cabinet. Les délégués pourraient changer suivant le sujet à l'étude à la Chambre. Par exemple, si la Chambre est saisie d'un projet de loi fédéral dans le domaine des transports, les provinces voudront peut-être envoyer leurs ministres des transports. S'il s'agit d'un projet de loi intéressant les communications, elles pourraient alors envoyer leurs ministres des communications.

Pour assurer une certaine continuité, la délégation devrait comprendre un ou plusieurs membres permanents et on a convenu que la délégation provinciale serait appuyée à Ottawa par des représentants provinciaux et des secrétariats permanents. Ces secrétariats seraient composés de hauts fonctionnaires provinciaux.

En ce qui concerne la participation fédérale, les représentants du gouvernement fédéral seraient libres de participer aux débats de la Chambre des provinces où ils présenteraient les



*[Texte]*

speak to bills and to take part in and observe debates, but they would not have voting privileges.

On the subject of powers, the basic principle is that the degree of powers of the House of the Provinces should vary depending on the degree to which proposed federal legislation affects or infringes upon regional-provincial interests. Earlier our committee suggested that the House should pass on all federal legislation not because it thought that desirable, but because it saw no easy way to classify bills.

One way to classify federal bills is by their relation to the division of powers. If they are solely in federal jurisdiction the House of the Provinces would have no role. If they are concurrent, it would suspensive veto. If they are directly in provincial jurisdiction, it would have an absolute veto.

The problem with this, is that something may be undoubtedly in federal jurisdiction, but have great provincial impact, for example: tariffs. Hence, a preferable method would be to classify bills by the nature of their impact. For example, the House of the Provinces might have no veto over legislation which is classified as having no provincial interests, for example: a classification in the federal civil service.

The House of the Provinces might have an absolute veto over legislation which encroaches on a jurisdiction of the provincial government, and it is, therefore, of direct provincial interest, for example: the use of the declaratory power, the spending power, peace order and good government, or legislation in areas of concurrent jurisdiction with provincial paramountcy.

Finally, the House of the Provinces might have a six-month veto over legislation which classified as having substantial provincial interest, for example: freight rates.

• 1435

The classification of legislation could be determined by a joint House of Commons, House of Provinces rules committee. In the case of disagreement one possibility would be a reference to the Supreme Court of Canada for decision. Another possibility would be to give the deciding vote to an agreed-on chairman, possibly rotating between Speakers of the two Houses.

These are matters, as I indicate, that if one agrees upon the objective then they become the task of designing the means.

On the subject of the judiciary, the Committee decided not to recommend any change with regard to the number of judges on the Supreme Court; however, we want to make clear that there are no strong feelings about this matter among the members of our committee except they would not like to see the Court become so large as to become unwieldy.

We have also agreed that the Lieutenant Governor in Council should not have the sole responsibility for the removal of provincial court judges as originally recommended on page 12, paragraph 5. Provincially appointed judges should have the

*[Traduction]*

projets de lois et les expliqueraient et prendraient part aux délibérations, mais ils n'auraient pas de droit de vote.

En ce qui concerne les pouvoirs, nous estimons qu'ils devraient varier selon l'importance que revêt le projet de loi fédéral pour les régions et les provinces. Notre comité a proposé plutôt que la Chambre étudie tous les projets de lois fédéraux, pas parce qu'ils jugeaient la chose souhaitable mais bien parce qu'ils ne voyaient pas comment on pourrait classer les projets de lois.

On pourrait classer les projets de lois selon leur incidence sur le partage des pouvoirs. S'ils ne touchent que la compétence fédérale, la Chambre des provinces n'aurait aucun rôle à jouer. S'ils touchent les compétences fédérales et provinciales, la Chambre aurait un veto suspensif. S'il s'agit d'un projet de loi touchant directement les provinces, la Chambre aurait alors un veto absolu.

Cela pose cependant un problème parce qu'un projet de loi qui relève clairement de la compétence fédérale peut avoir des conséquences importantes pour les provinces, par exemple, dans le domaine des tarifs. En conséquence, il serait préférable de classer les projets de lois selon la nature de leur conséquence. Par exemple, la Chambre des provinces n'aurait aucun droit de veto sur des projets de lois n'intéressant nullement les provinces, on peut prendre comme exemple la classification des fonctionnaires fédéraux.

La Chambre des provinces pourrait avoir un veto absolu sur les projets de lois qui touchent un domaine de compétence provinciale, et qui intéressent donc directement les provinces, par exemple l'exercice du pouvoir déclaratoire, les dépenses, la paix, l'ordre et le bon gouvernement, et des questions relevant des deux compétences mais touchant plus spécialement les provinces.

Finalement, la Chambre des provinces pourrait avoir un veto suspensif de six mois sur des projets de lois touchant largement les provinces, par exemple, les tarifs de freight.

La classification des projets de lois pourrait être faite par un comité mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des provinces. En cas de désaccord, on pourrait en référer à la Cour suprême du Canada. Il serait également possible d'accorder le vote décisif à un président choisi qui pourrait être par exemple et à tour de rôle l'Orateur d'une des deux chambres.

Comme je l'ai dit, si on est d'accord sur l'objectif, il ne reste plus qu'à trouver les moyens.

Pour ce qui est du système judiciaire, le Comité a décidé de ne pas recommander de changements dans le nombre de juges à la Cour suprême; toutefois, nous voulons souligner que les membres de notre Comité n'ont pas de position bien arrêtée à ce sujet si ce n'est qu'ils ne voudraient pas que le nombre de juges gêne le fonctionnement de la cour.

Nous croyons également que le lieutenant-gouverneur en conseil ne devrait pas assumer seul la responsabilité de révoquer les juges de la cour provinciale comme on l'a recommandé à la page 12, paragraphe 5. Les juges nommés par les

## [Text]

same security of tenure and independence, we believe, as federally appointed judges.

On the subject of fundamental rights, although the committee agrees with the entrenchment of the rights it has proposed in the report, it would want to ensure that their entrenchment did not derogate from rights acquired under our unwritten common law tradition. The committee re-emphasizes its belief that it is not necessary to include stated limitations on fundamental rights.

On language rights we agree that the words "perhaps" and "already in place" should be removed from our second paragraph on page 17. In other words, this would result in a strong and unequivocal recommendation for a French language services act in Ontario. The committee also recommends that Ontario opt into any language obligations which might be entrenched in the constitution on the understanding that the timing of implementation of services would be negotiable.

And finally, on the amending formula, the first point on page 20 of the report should read—and this is simply a reproduction error:

Every province that has ever had a population of at least 25 per cent of the population of Canada . . .

The entrenched Bill of Rights should be included in the list of matters which may only be amended in accordance with the procedure.

Mr. Chairman, I trust that these introductory remarks will be sufficient to launch the discussion on matters of such vital interest to each of us.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, President Macdonald. I hope that Senator Forsey is ready to . . .

**Miss MacDonald (Kingston and The Islands):** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald (Kingston and the Island):** I am sorry, Senator Forsey, but I just wonder during the questioning that now ensues if we could have that statement of Mr. Macdonald sent out and copied and distributed. Is that possible so that we could have it before us?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Maybe we could have it typed up in that time.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** And translated.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Maybe we could have it photocopied at least from your text as she suggested.

**Mr. I. Macdonald:** The only thing I can suggest is that perhaps our administrative assistant could have redone those sections which were redone and incorporate the minutes. I do not know; the member was here was here when I indicated that we had prepared this final statement at 12 o'clock today.

**Miss MacDonald (Kingston and the Islands):** I realize that and I am not looking for a letter-perfect copy and I realize that it has not been translated, which is difficult, but the fact is that there is an awful lot of new material in that statement

## [Translation]

provinces devraient avoir la même sécurité d'emploi et la même indépendance que les juges nommés par le gouvernement fédéral.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, le comité recommande la consécration des droits mentionnés dans le rapport, mais il voudrait assurer que cette consécration n'enfreigne pas des droits acquis en droit coutumier. Le comité souligne qu'il n'est pas selon lui nécessaire d'inclure des limites aux droits fondamentaux.

Nous admettons, en ce qui concerne les droits linguistiques, que les expressions «peut-être» et «existant déjà» devraient être supprimées du deuxième paragraphe à la page 17. Autrement dit, nous aurions une recommandation ferme et sans équivoque appuyant une loi sur les services en français en Ontario. Le comité recommande également que l'Ontario accepte les obligations linguistiques découlant des droits entérinés par la Constitution, à la condition de pouvoir négocier les délais de mise en œuvre.

Finalement, au sujet de la formule d'amendement, le premier point qui figure à la page 20 de notre rapport devrait se lire comme suit—il s'agit d'une erreur typographique:

Toute province qui a déjà eu une population égale à au moins 25 p. 100 de la population du Canada . . .

La Déclaration des droits de l'homme consacrée par la Constitution devrait être incluse dans la liste des questions qui ne peuvent être modifiées qu'en suivant cette procédure.

Monsieur le président, je crois que ces remarques préliminaires suffiront à lancer la discussion sur des questions d'un intérêt aussi crucial pour chacun de nous.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, président Macdonald. J'espère que le sénateur Forsey est prêt à . . .

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Je suis désolée, sénateur Forsey, mais je me demandais si on ne pourrait pas faire photocopier et distribuer la déclaration de M. Macdonald pendant qu'on posera des questions. Est-ce que c'est possible?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous pourrions peut-être le faire dactylographier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Et traduire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions peut-être faire photocopier votre texte comme elle l'a proposé.

**M. I. Macdonald:** Je proposerais que notre adjoint administratif modifie les paragraphes qui ont été amendés et consignés au procès-verbal. Le député était ici lorsque j'ai dit que nous avions préparé cette déclaration à midi aujourd'hui.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Je m'en rends compte et je ne vous demande pas une copie parfaite. Je me rends compte également qu'elle n'a pas été traduite, mais le fait est qu'elle contient beaucoup de propositions nouvelles et il



[*Texte*]

and it is hard to remember it all. And we would be better served if we could have any kind of document in front of us.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Let us see what we can work out. Senator Forsey.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, first of all, I should like to ask Mr. Macdonald where he got the idea that the provinces were intended to be present at—I have forgotten the exact wording he used—in the central government, where the Fathers of Confederation intended that. I have forgotten the exact wording he used, you probably got it there, but it was something to the effect that it was intended that the provinces should be present or represented in the central government.

**Mr. I. Macdonald:** May I ask Professor Simeon if he would speak for us on that subject.

**Professor Richard Simeon (Ontario Advisory Committee on Confederation):** Mr. Chairman, I am not quite sure how we should divide the responsibility here as I was not the author of that line which Senator Forsey refers to. I would not want to challenge Senator Forsey on the historical roots of particular aspects of the current Senate, and, in fact, I think I would want to argue that the Senate should, after the current evolution of the federal system, play this role of regional representation, and would not necessarily argue that on the basis of historical precedents.

• 1440

**Senator Forsey:** No, that is my point. I think I see your arguments for some changes now based on what I think is absolutely false history. The Senate is intended to represent the interests of regions in matters coming under Dominion jurisdiction, but I defy anybody to find any evidence that it was ever intended that the provinces should be represented in the Senate—or the provincial governments or the provincial legislatures.

**Mr. I. Macdonald:** Oh, I see.

**Senator Forsey:** Now, the second thing I want to ask is about this feeling that apparently you have—you people—that the sober second thought of the Senate would not be required because you would have a core of experienced officials here at the centre who would look after everything of that sort. Did I get that correctly?

You spoke about a core of experienced officials, I think. It seemed to me that your proposals would lead to a great extra proliferation of bureaucracy, and the capital would be infested by extra hordes of officials, Dominion and provincial.

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, that reference to officials dealt with the point of continuity.

**Senator Forsey:** Yes, well, that is what I was thinking of.

**Mr. I. Macdonald:** The criticism has been that movement of individuals in and out of the House of the Provinces would provide a lack of continuity, and what we were indicating there was that—well, for example, there could be a minister of intergovernmental affairs whose principal responsibility would be for the House of the Provinces. There would be a core of officials with him in Ottawa to provide the continuity of

[*Traduction*]

est difficile de toutes se les rappeler. Il serait donc très utile que nous ayons un document même imparfait sous les yeux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous allons voir ce que nous pouvons faire. Sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord demander à M. Macdonald où il est allé pêcher l'idée que les Pères de la Confédération voulaient assurer la présence des provinces au gouvernement central. Je ne me souviens pas des termes que vous avez utilisés, vous devez les avoir dans votre déclaration, mais vous avez laissé entendre que les provinces devaient être présentes ou représentées au gouvernement central.

**M. I. Macdonald:** Puis-je demander à M. Simeon de vous répondre.

**M. Richard Simeon (comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération):** Monsieur le président, je ne sais pas au juste qui devrait assumer la responsabilité pour cela car je ne suis pas l'auteur de la déclaration relevée par le sénateur Forsey. Je ne désire pas remettre en question les affirmations du sénateur Forsey à propos des antécédents historiques de certains aspects du Sénat actuel, et en fait, je soutiens qu'après les modifications présentes apportées au système fédéral, le Sénat devrait jouer ce rôle de représentation régionale, sans tenir nécessairement compte de précédents historiques.

**Le sénateur Forsey:** Non, c'est bien ce que je disais. A mon avis, vos demandes de changement sont fondées sur des éléments historiques totalement faux. Le Sénat a pour but de représenter les intérêts régionaux pour les questions de juridiction fédérale, mais je vous défie tous de prouver qu'on a déjà envisagé d'assurer la représentation des législatures ou des gouvernements provinciaux au Sénat.

**M. I. Macdonald:** Oh, je vois.

**Le sénateur Forsey:** Une autre question. Vous semblez être d'avis que cette chambre de seconde réflexion que serait le Sénat ne serait pas nécessaire car vous auriez au centre un noyau de fonctionnaires expérimentés qui s'occuperaient de toutes ces choses. Vous ai-je bien compris?

Si je ne m'abuse, vous avez parlé d'un groupe de fonctionnaires expérimentés. Il me semble que votre proposition entraînerait une grande prolifération de bureaucrates et que la capitale serait envahie par des hordes de fonctionnaires, tant fédéraux que provinciaux.

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, ces fonctionnaires seraient chargés d'assurer la continuité.

**Le sénateur Forsey:** Oui, c'est bien ce que je pensais.

**M. I. Macdonald:** On a dit que le roulement des membres de la Chambre des provinces entraînerait un manque de continuité, et nous avons répondu que, par exemple, on pourrait nommer un ministre des affaires intergouvernementales qui s'occuperait principalement de la Chambre des provinces. Un groupe de fonctionnaires travailleraient avec lui à Ottawa afin d'assurer la continuité du travail de secrétariat. Évidemment,



## [Text]

secretariat back-up. But, then, of course, in the life of any one provincial government, the assumption is that if there were 10 representatives in the House of the Provinces, there might, for example, be seven who would be there continuously, and the other three seats would vary according to the issue under discussion when the Premier or Minister change.

So the continuity would be provided by both the core of permanent members and by the supporting officials. But I do not think anyone on this Committee would be enthusiastic about a large bureaucracy either taking over the function or serving in Ottawa.

**Senator Forsey:** But you happen to have more confidence in officials than most members of the Senate have after a good deal of experience with their productions, especially in the drafting of legislation where we are subjected to deluges of impenetrable obscurity.

Now, my next point is about your saying that the courts should follow the distribution of legislative powers, and that, therefore, the judges of the provincial superior courts as well as the inferior courts, as at present, should be appointed by the provincial governments. My comment on that in a production that you have probably seen—I sent it to the Premier and I understand he sent on a copy to you—was that this proposal might well be the first step on a slippery path to a double system of courts, like the Americans, which I think few practising lawyers would favour. And when I wrote that to my friend, Professor Lederman, he replied, You have put it far too mildly; it would lead to something far worse, a really dreadful mess. Have you any comment on that?

**Mr. I. Macdonald:** The only comment I could make on that, Mr. Chairman, is that in each of these proposals there will, of course, be advantages and disadvantages. And we see the advantage of the province being responsible for its own court system without running that danger, and that is the basis of our suggestion.

**Senator Forsey:** Well, why? Surely what we want is to keep as good courts as we have or get better ones. Do you see any reason to suppose that this would give us better courts?

• 1445

**Mr. I. Macdonald:** We do not believe that it would give us courts that were any less effective and would provide the additional advantage of strengthening the provincial relationships with the courts of the province.

**Senator Forsey:** It looks to me as if you are not trying to federalize but rather to confederalize a lot of institutions.

My final question is: why should provincial governments have any say in the Upper House? The provincial interests should be represented, as the Fathers of Confederation intended, but provincial governments are elected presumably on provincial issues so why should provincial governments find

## [Translation]

compte tenu de la durée d'un gouvernement provincial on peut présumer que s'il y avait dix représentants à la Chambre des provinces, sept d'entre eux y seraient en permanence, et les trois autres, selon la nature du débat, quand il y a un changement de premier ministre ou de ministre.

De cette façon la continuité serait assurée, tant par le groupe de membres permanents que par les fonctionnaires auxiliaires. Je crois que personne dans ce Comité n'aimerait qu'une importante bureaucratie prenne les choses en main ou travaille à Ottawa.

**Le sénateur Forsey:** Vous faites beaucoup plus confiance aux fonctionnaires que la plupart des sénateurs qui savent bien ce que vaut leur travail, surtout lorsqu'il s'agit de rédiger des lois car c'est alors qu'il nous plongent dans des ténèbres impenétrables.

Une autre question. Vous avez dit que les tribunaux devraient dépendre du pouvoir législatif et que, conséquemment, les juges des cours supérieures et inférieures provinciales devraient être nommés par les gouvernements provinciaux. J'ai fait connaître ma réaction à cette proposition dans un document que vous avez probablement vu car j'en ai envoyé un exemplaire au premier ministre; On m'a dit, qu'à son tour, il vous en avait envoyé un exemplaire. Cette proposition nous amènerait sur un terrain glissant puisque l'on se retrouverait avec un double système de tribunaux, comme chez les Américains, système qu'à mon avis bien peu d'avocats oseraient préconiser. Quand j'ai donné mon opinion par écrit à mon ami le professeur Lederman, il m'a répondu que je n'avais pas exagéré; selon lui, une telle mesure nous amènerait à quelque chose de bien pire, à une véritable chienlit. Qu'en dites-vous?

**Mr. I. Macdonald:** Tout ce que je puis dire, monsieur le président, c'est que chacune de ces propositions présente évidemment des avantages et des inconvénients. Selon nous, l'avantage ici est que les provinces seraient responsables de leur propre système de tribunaux sans devoir courir ce risque du double système, ce qui est la justification de notre proposition.

**Le sénateur Forsey:** Pourquoi? Il est certain que nous voulons maintenir la qualité de nos tribunaux, voire l'améliorer. Voyez-vous comment une telle mesure pourrait nous donner de meilleurs tribunaux?

**Mr. I. Macdonald:** Nous ne croyons pas que cela diminuerait l'efficacité de nos tribunaux; par contre, cela offrirait l'avantage supplémentaire de renforcer les relations entre la province et ses tribunaux.

**Le sénateur Forsey:** Il me semble que vous n'essayez pas de fédéraliser mais plutôt de confédéraliser beaucoup d'institutions.

Pour terminer, j'aimerais savoir pourquoi les gouvernements provinciaux devraient pouvoir intervenir à la Chambre haute? comme le voulaient les Pères de la Confédération, mais les gouvernements provinciaux sont censés être élus pour traiter des questions d'ordre provincial; alors pourquoi devraient-ils

## [Texte]

themselves right in the middle of a deliberative body which is concerned primarily with national issues?

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, I think that goes to the heart of the matter of the nature and purpose of the concept of the House of the Provinces. If you accept the concept of the House of the Provinces, then it becomes a matter of deciding how to make that house most effective in its representation of provincial interests, most democratic, most responsive, and so on.

Our view in deciding that it should be representative of the provincial governments was based on the belief that those individuals in that house would not be there as free-wheeling individuals but rather would be there for the purpose of representing the policy of the province and the provincial government and would be responsible for that policy and for their position to the provincial government, which in turn is elected by the people of the province who represent the provincial views and through that process would make the input of the provincial government's views to the federal government's process.

If you do not accept that there should be an explicit provincial role of that kind, then of course the manner of it falls away but if you accept that there should be and ought to be that provincial role and presence, then we believe this is the best manner by which to accomplish it.

**Senator Forsey:** May I ask a supplementary, Mr. Chairman?

Has it occurred to you that these people would make, for the most part, dedicated hatchmen sent here by provincial governments to make things impossible for the Government of Canada and to hold up the whole operation of the machinery of government? I would just like you to think what our Upper Chamber would be like representing people like Wacky Bennett, Joey Smallwood, Michell Hepburn, Maurice Duplessis and I could go on with selected . . .

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, we have always had the greatest respect for the quality of those appointed to the present second chamber and we do not see any reason to believe that the provinces would be any less effective in their judgment. Indeed, it is far too important, I think, to contemplate that. The members of the House of the Provinces will have an exceedingly important function to perform and they must be accountable to the provincial governments in carrying out those responsibilities. As I indicated in my supplementary remarks, I would envisage that probably the majority of those members would be elected members of the provincial legislature and quite often would be the premier and the ministers of the province.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Forsey.

**Mr. Simeon:** I would like to perhaps, Mr. Chairman, make one or two comments on that question.

First of all it seems to me that if one makes and believes that assumption about provincial political leaders that Senator Forsey has made and makes and believes that assumption

## [Traduction]

être directement représentés dans une assemblée délibérante se préoccupant essentiellement de questions nationales?

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, voilà qui touche au cœur même de la nature et de l'esprit de cette idée de la Chambre des provinces. Si vous acceptez cette idée de la Chambre des provinces, alors il ne reste qu'à décider comment cette chambre peut représenter les intérêts des provinces de façon plus efficace, plus démocratique, plus adéquate, etc.

Quand nous avons décidé qu'une Chambre haute devait être représentative des gouvernements provinciaux, nous pensions que les membres de cette institution n'y seraient pas pour défendre leurs intérêts personnels mais plutôt pour représenter la politique de la province et du gouvernement provincial; ils seraient responsables de cette politique et de leurs prises de position devant leur gouvernement provincial, lequel est élu par les citoyens de la province représentant l'opinion commune. Par ce processus, les gouvernements provinciaux pourraient participer à l'administration fédérale.

Si vous ne convenez pas que les provinces devraient jouer clairement un rôle de cette nature, alors ce n'est plus la peine d'en parler; mais si vous convenez que les provinces devraient jouer un rôle et être présentes, alors, d'après nous, c'est là la meilleure façon d'y arriver.

**Le sénateur Forsey:** Me permettez-vous une question supplémentaire, monsieur le président?

Avez-vous déjà pensé que, pour la plupart, ces gens feraient d'excellents coupe-gorge, envoyés ici par les gouvernements provinciaux afin de rendre la vie impossible au gouvernement du Canada et de retarder tout le fonctionnement de la machine gouvernementale? J'aimerais que vous réfléchissiez à ce que serait notre Chambre haute si elle représentait des gens comme Wacky Bennett, Joey Smallwood, Michell Hepburn, Maurice Duplessis, et je pourrais donner nombre d'autres exemples . . .

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, nous avons toujours eu le plus grand respect à l'égard de la valeur des personnes nommées à la Chambre haute actuelle, et nous ne voyons pas pourquoi les provinces feraient preuve de moins de jugement. En fait, la question est beaucoup trop importante pour envisager une telle possibilité. Les membres de la Chambre des provinces auront un rôle très important à jouer et il faut qu'ils soient responsables devant les gouvernements provinciaux. Comme je le disais tout à l'heure, la majorité des membres de cette chambre seront certainement des membres élus à la législature provinciale et il arrivera probablement très souvent que le premier ministre et les ministres de la province y siègent.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Forsey.

**M. Simeon:** Monsieur le président, j'aimerais faire une ou deux remarques à ce sujet.

D'abord, il me semble que si, comme le fait le sénateur Forsey, on émet avec conviction de telles hypothèses à propos des chefs politiques provinciaux et des politiciens dans leur

*[Text]*

about politicians generally, then any political system simply could not work with that kind of an assumption. Really I think one needs to build in a system in which there are incentives to agree and it seems to us that this kind of procedure would in fact put fairly considerable pressure not only on the federal government to take into account the interests of provincial governments but also for provincial governments to be aware of the national dimension of what they do.

Another point with regard to that is that it seemed to us undesirable to add a great many complexities to the existing system. At the moment the problem is really a matter of intergovernmental conflict. The provinces really have developed a tremendously powerful role, and we know that the process of intergovernmental negotiations is up to the central one in our present political system, I think it is most unlikely that provincial governments would be willing to give up that role. Therefore, if one is going to make realistic proposals, one must assume that. If one were to regionalize the Upper House, or even to regionalize the House of Commons and therefore to make much more complex the process of decision-making at the federal level, you would still have the provincial governments expecting and demanding to play a very important role and sharing a great many responsibilities with the federal government.

• 1450

So it seems to us that we are dealing with a problem of governments here. The problem is how we can work out the relationships between governments so they can best jointly deal with the kinds of problems that the country faces, and that, I think, is a very important part of why we thought you have to build the provinces, therefore make the body some kind of an arena within which the two levels of government responsible in this country can work out their relations, perhaps somewhat more effectively and somewhat more openly than they do at the moment.

In that sense, I would think it is very important to make a distinction here between what we might call central government bodies, of which the most important, obviously, is the House of Commons and its relationship to the Cabinet, provincial government bodies, in which we have the relationship between provincial legislatures and their cabinets, and then federal bodies, bodies essential to the operation of the federal system, and that would include the Supreme Court and very much the Houses of the Provinces, as it is suggested here.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Bilodeau.

**Mr. Rodrigue Bilodeau, (Ontario Advisory Committee on Confederation):** Mr. Chairman, I would like to add that as Mr. MacDonald pointed out, we do not claim to be experts on constitutional matters in participating and contributing to the work of this Committee. However, we would say that our objective is to try to find means of improving what we perceive and what we think Canadians generally perceive as being the adversary role that exists between provincial and federal governments at the present time.

*[Translation]*

ensemble, alors aucun système politique n'a des chances de fonctionner. Je crois vraiment qu'il nous faut partir d'un système qui favorise le consensus. Il nous semble que ce genre de procédure exercerait des pressions considérables non seulement sur le gouvernement fédéral pour qu'il tienne compte des intérêts des provinces mais également sur les gouvernements provinciaux pour qu'ils pensent à la portée nationale de leurs actes.

Egalement à ce sujet, il nous a semblé souhaitable de ne pas compliquer le système actuel. Pour l'instant, nous faisons vraiment face à un conflit intergouvernemental. Les provinces ont vraiment acquis un pouvoir très considérable et nous savons que, dans notre système politique actuel, le processus des négociations intergouvernementales est mené par le gouvernement central. Il peu probable que les gouvernements provinciaux soient disposés à abandonner leur position. Si l'on veut être réaliste, il faut tenir compte de ce fait. Si l'on régionalisait la chambre haute, ou même la Chambre des communes, ce qui rendrait beaucoup plus complexe le processus de prise de décisions au niveau fédéral, les gouvernements provinciaux exigeraient toujours de jouer un rôle très important et de partager un grand nombre de responsabilités avec le gouvernement fédéral.

Il nous semble donc que nous faisons face à un problème de gouvernements. Il s'agit de trouver comment s'établiront les relations entre les gouvernements afin, qu'ensemble, ils puissent résoudre au mieux les problèmes de ce pays. Cela explique en grande partie pourquoi, à notre avis, il faut tenir compte des provinces, afin que cet organisme devienne un genre de forum au sein duquel les deux niveaux de gouvernements responsables pourront établir des relations peut-être un peu plus efficaces et ouvertes qu'à l'heure actuelle.

En ce sens, il me semble très important d'établir la distinction entre, d'une part, ce qu'on pourrait appeler les organismes du gouvernement central, le plus important étant évidemment la Chambre des communes dans sa relation avec le Cabinet, d'autre part, les organismes des gouvernements provinciaux où il y a relation entre les législatures provinciales et leurs cabinets, et finalement les organismes fédéraux, organismes essentiels au fonctionnement du système fédératif, ce qui incluait la Cour suprême de même que la Chambre des provinces, comme on le disait ici.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Bilodeau.

**M. Rodrigue Bilodeau (comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération):** Monsieur le président, comme le soulignait M. MacDonald, nous ne prétendons pas être experts en matière constitutionnelle. Notre but, ici, est d'essayer de trouver le moyen d'améliorer ces relations tendues qui existent entre les gouvernements fédéral et provinciaux à l'heure actuelle.



*[Texte]*

If I could summarize it briefly, we believe, as one member of our Committee did state, that it is crucial that we have provincial input at the centre, and we think that this proposal of ours is an improvement along those lines. Now it is up to other people to judge. That is our own considered opinion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. I have Mr. Knowles, and then Miss MacDonald. Mr. Knowles.

**Mr. Knowles:** Mr. Chairman, I suspect my questions sound somewhat like Senator Forsey's, but I never did take up his terrible way of putting things.

Mr. MacDonald, does not your proposal for a House of the Provinces in the way that you have outlined it boil down to a device to permit the provincial premiers, or provincial governments, to veto, if even only for a limited period of time, legislation passed by the House of Commons?

If that is so, how do you justify, or what is the rationale for setting up a political system in Canada in which the people as citizens of Canada elect a House of Commons and in turn a government to take care of their responsibilities in that area, but at the same time elect provincial governments who have the right to come down here, not just in conference and argue things, but come down here, sit in that Upper Chamber and actually veto what the representatives of the Canadian people decided in their capacity as representing them federally?

If I may just add one further phase to my question, you have said, all of you, that your effort is to do something about the adversary situation. At the moment we have an adversary situation. The 10 provincial premiers meet in Regina and say some strong things about what goes on under the federal government, but under your system the 10 provincial premiers would sit in that Upper Chamber and have an actual vote to defeat what had gone on in the House of Commons.

Have I got the picture of your House of the Provinces correctly, and if so, what is the rationale for what I would say would be a cumbersome and unworkable system?

• 1455

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, the point that Mr. Knowles has made is, of course, a very sensitive one, going as it does to the root of the democratic process and, we, in the committee, spent a great deal of time on that subject. In addition to having a democratically elected and responsible government in the centre, we have a federal system. I suppose if the distribution of powers and their application were so clinically precise that the implications of one level of government were completely separate from that of another, it would be a different situation. As it stands, the fact of the matter is that a great deal of the difficulty with government legislation and government policy in Canada turns on the conflict and the inconsistency between the federal and provincial governments in broad regions of common concern and interest.

*[Traduction]*

Pour résumer, et comme le disait un membre de notre comité, nous croyons qu'il est essentiel que les provinces participent au gouvernement central, et nous croyons que notre proposition constitue une amélioration en ce sens. Il appartient maintenant à d'autres d'en juger. Cette proposition, nous y avons mûrement réfléchi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. J'ai sur ma liste, le nom de M. Knowles puis M<sup>lle</sup> MacDonald. Monsieur Knowles.

**M. Knowles:** Monsieur le président, je pense que mes questions ressembleront quelque peu à celles du sénateur forsey, mais je n'ai jamais adopté sa façon épouvantable de présenter les choses.

Monsieur MacDonald, de la façon dont vous l'avez présentée, votre proposition d'une Chambre des provinces ne se résume-t-elle pas à un mécanisme permettant au premiers ministres provinciaux ou aux gouvernements des provinces d'imposer leur veto à des lois adoptées par la Chambre des communes, ne serait-ce que pour un temps limité?

Dans l'affirmative, qu'est-ce qui justifie la création au Canada d'un système politique où les citoyens élisent une chambre des communes et un gouvernement pour s'occuper des responsabilités qui leur appartiennent tout en élisant des gouvernements provinciaux ayant le droit de venir ici non seulement pour assister à des conférences et pour défendre leur point de vue, mais également pour siéger à la Chambre haute et imposer de fait leur veto sur des décisions prises par les représentants du peuple canadien à titre de responsables fédéraux?

Vous avez tout aussi affirmé vouloir effacer ces tensions qui existent actuellement. Pour l'instant, nous connaissons une situation d'adversité. Les dix premiers ministres des provinces se sont rencontrés à Regina et ont critiqué le gouvernement fédéral; mais en vertu de votre système, les dix premiers ministres des provinces siègeraient à la Chambre haute et auraient la possibilité d'empêcher toute mesure de la Chambre des communes.

Ai-je bien compris votre conception de la Chambre des provinces, et dans l'affirmative, qu'est-ce qui justifie la création d'un système que je juge encombrant et impossible?

**M. I. Macdonald:** M. Knowles touche, bien sûr, une corde sensible puisqu'il parle des racines mêmes du processus démocratique. Pour notre part, nous les membres du comité, nous avons longuement réfléchi à la question. Le système fédéral vient s'ajouter à un gouvernement responsable et élu démocratiquement. Je suppose que si le partage des pouvoirs et l'exercice de ces pouvoirs étaient précis à tel point qu'un niveau du gouvernement pouvait être séparé complètement d'un autre niveau, la situation serait différente. Telle que nous la connaissons actuellement, il est indéniable qu'une grande partie des difficultés qui se posent en matière de législation et de politiques proviennent de l'affrontement et de l'incohérence qui existent entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans des domaines qui intéressent les deux niveaux de gouvernement.

## [Text]

What happens when that occurs? What happens is that things are passed which do not take effect or are not administered very well or things are passed which become the result of grudging concern on the part of the provinces in which there is opportunity to frustrate the intent of those policies. A great deal of time is spent, endless time is spent in the process of reconciliation and confrontation. And our whole purpose in this method is designed to enhance and to strengthen the capacity of the federal government to achieve policies and to pass legislation that can be effective and practical. And the way to do it is not to have something that goes forward in the first instance and then becomes the subject of endless federal-provincial conferences but rather something which, in its original design, conception and formulation, is one in which these provincial considerations have been taken into account.

Finally, of course, as we said, it is not a matter that the provinces are going to prevent the federal government from governing forever. They are going to suspend the process for a while. And you say: "All right, that is costly, that is difficult and that is frustrating." That is one side of the balance sheet. The other side is that you have better legislation, more effective policy and a better country. Again, of course, these are matters of judgment depending on which side of the balance sheet you feel weighs more heavily. I think other members of the committee might want to enlarge upon this because it is certainly at the heart of the matter.

**Professor Simeon:** Perhaps I could add something to that, Mr. Chairman. It seems to me that one of the reasons we came to this proposal was out of an analysis of what the tension and difficulties were in the country at the moment. We certainly recognized that many people would wish to strengthen the federal government, many people are concerned the federal government really does not have enough power in these days to deal with certain kinds of economic problems and so on. So, we recognize that and indeed I think many of us would share that view. On the other hand, we also recognize the great strength of this type of provincialist drive in the country, the desire by many provinces to take more control for themselves. And we said to ourselves those are two of the realities which are somehow in contention at the moment in the country.

How is it possible to reconcile them since it really does not seem possible really for the centralist to win out or indeed for the provincialist to win out? So let us find some way of reconciling them. And it seemed to us that this proposal went some way, and only some way, towards doing this. And, in a way, you gave something to each side and you asked each side to give something up. To the provincialists you said: "Yes, you can have a greater voice in making those federal policies which really affect you but you are not actually going to get that power for yourselves." To the centralists you said: "Yes, the federal government can retain a role in economic leadership and so on but the price of that is that you must really pay in a formal way more attention to the views of the provinces."

## [Translation]

Et que se passe-t-il lorsque cela se produit? On adopte des projets de lois qui sont mis en vigueur imparfaitement ou qui ne sont pas très bien administrés. On adopte des projets de lois et on prend des décisions qui servent à épancher les rancunes des provinces, lesquelles en profitent pour en déformer l'esprit. On perd ensuite beaucoup de temps à se réconcilier et à s'affronter. Le but ici est de renforcer le gouvernement fédéral pour qu'il puisse adopter des politiques et des lois efficaces et pratiques. Pour ce faire, il ne s'agit pas de présenter des plans d'action et de les soumettre à des conférences fédérales-provinciales interminables, mais bien plutôt des plans d'action originaux, du point de vue de la conception et de la formulation, qui tiennent compte des aspirations provinciales.

En terminant, et je l'ai déjà dit, il ne s'agit pas de permettre aux provinces d'empêcher le gouvernement fédéral de gouverner à tout jamais. Les provinces peuvent l'empêcher de le faire pendant un certain temps. Vous l'avez dit vous-même: «C'est un processus coûteux, difficile et frustrant.» Mais ce n'est là qu'un côté de la médaille. On pourrait très bien adopter de meilleures lois, des politiques plus efficaces et bâtir un meilleur pays. Une fois de plus, il s'agit d'une question de jugement et tout dépend de quel côté de la balance vous vous trouvez. Je pense que d'autres membres du comité voudront peut-être ajouter quelque chose à mes remarques car c'est vraiment le point central de la question.

**M. Simeon:** Je voudrais ajouter quelque chose, monsieur le président. Il me semble qu'une des raisons pour lesquelles nous avons abouti à cette proposition tient au fait que nous avons analysé les tensions et les difficultés avec lesquelles le pays était aux prises pour l'instant. Nous en avons conclu que beaucoup de gens désiraient que le gouvernement fédéral soit renforcé, puisqu'il n'avait pas les pouvoirs nécessaires pour résoudre certains problèmes économiques, etc. Beaucoup d'entre nous se sont donc rendus compte de cela et partagent ce point de vue. Par ailleurs, nous avons également pu constater que les partisans d'un certain provincialisme étaient nombreux au pays et que beaucoup de provinces souhaitaient acquérir plus de pouvoirs. Nous avons donc pu constater que le Canada subissait actuellement ces deux influences.

Comment les réconcilier puisqu'il ne semble pas possible que les tenants d'un pouvoir central fort l'emportent sur ceux d'un pouvoir provincial renforcé? Il faut donc trouver une solution. La proposition que nous avons sous les yeux est une tentative de solution à certaines égards seulement. D'une certaine façon, on ménage la chèvre et le chou en demandant à l'une et l'autre parties de faire des concessions. Aux provincialistes, on dit: «Effectivement, vous pourriez participer plus activement à l'élaboration des politiques fédérales qui vous touchent mais vous n'exercerez pas ces pouvoirs tout seuls.» Aux centralistes, on dit: «Le gouvernement fédéral peut conserver son rôle de dirigeant économique, etc. mais, en contrepartie, il faudra qu'il tienne davantage compte de l'opinion des provinces.»



[Texte]

• 1500

So, in some sense, I am not sure any of us would say this is a great ideal; this is a compromise between what we see as two of the kinds of forces which tend to be pulling the country apart at the moment. And similarly, to repeat something I was saying before, we already do have this very complex and cumbersome process of federal-provincial relations. It is already the case that the provincial governments are capable of frustrating in a great many ways what the federal government would like to do.

Just take the example of a few months ago. The need for an economic summit of the federal and provincial governments, in a sense, was a recognition that the federal government alone cannot deal with the kinds of economic problems facing the country; you somehow have to get the governments together.

And so it seems to me we need to compare this proposal not with some ideal but with the current realities of the federal system. And this, I think, takes those realities and puts them in a chamber that is more public and more open, perhaps, than this very large-scale process we have at the moment.

**Judge Rosalie Abella (Ontario Advisory Committee on Confederation):** Mr. Chairman, may I just add this? I believe I heard Mr. Knowles assume that the premiers, if they came, would have the right to vote in the second chamber. It was not our intention at all that any representatives of the provincial governments on any issues would have the right to vote; they would merely come. Any Ministers would be able to come—including the premiers—to represent . . .

**Mr. Knowles:** They do that now.

**Judge Abella:** . . . to present their positions without any right to vote, as would the federal government have the right to come and present its position on any piece of legislation.

**Mr. Knowles:** But, Mr. Chairman, Mr. MacDonald, you have already established that those appointed to the house of the provinces will be appointed by the provincial governments—not by the legislatures but by the provincial governments. And they hold their tenure of office at the mercy of those provincial governments. And if the premier comes down here and does not vote but has the right to sit in that place and express his views, what are the rest of the members from that province going to do?

Mr. Chairman, I do not think you are setting up a second chamber which is a debating chamber at all. It is just a device whereby the ten provincial governments, if they can get together, can say no to what the federal government has decided. We are talking about a greater voice in policy. It is not a greater voice in policy; it is just an effective veto—not the press-release veto from Regina but the actual vote here.

**Senator Forsey:** House of instruction.

[Traduction]

Personne ne prétend que ce soit là la solution idéale. Il s'agit d'un compromis pour concilier deux forces qui s'opposent et qui pourraient mener à l'éclatement du pays. De la même façon, et je me répète ici, les relations fédérales-provinciales sont soumises à un processus complexe et encombrant. Il est indéniable que les gouvernements provinciaux peuvent faire dévier, de plusieurs façons, les objectifs du gouvernement fédéral.

Prenez un exemple qui remonte à il y a quelques mois. La tenue d'un sommet économique réunissant les gouvernements fédéral et provinciaux prouve que le gouvernement fédéral ne peut pas faire face seul aux problèmes économiques du pays. Il faut que tous les gouvernements se liguent.

Ce n'est donc pas à la lumière d'un idéal qu'il faut évaluer cette proposition, mais bien à la lumière des réalités du système fédéral. A mon avis, cette proposition tient compte de ces réalités car elle vise à les évaluer dans une enceinte qui est plus publique et plus ouverte peut-être que cette organisation tentaculaire qui existe actuellement.

**Le juge Rosalie Abella (Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération):** Monsieur le président, je voudrais ajouter quelque chose. Si je ne m'abuse, M. Knowles présume que les premiers ministres provinciaux, s'ils siégeaient à la seconde Chambre, auraient le droit de vote. Nous n'avons jamais eu l'intention de permettre aux représentants des gouvernements provinciaux de voter sur quoi que ce soit. Ils se contenteraient de siéger. Tout ministre aurait le loisir de siéger à la Chambre, y compris les premiers ministres, pour présenter . . .

**M. Knowles:** Mais ils peuvent le faire actuellement.

**Le juge Abella:** . . . pour faire valoir leurs points de vue sans pour autant avoir le droit de voter tout comme le gouvernement fédéral aurait le droit d'y envoyer des représentants pour faire valoir son point de vue lors de l'étude d'un projet de loi.

**M. Knowles:** Monsieur le président, monsieur Macdonald, vous venez de préciser que ceux qu'on nommerait à la Chambre des provinces seraient nommés par les gouvernements provinciaux non pas par les assemblées législatives mais bien par les gouvernements provinciaux. Leur mandat serait d'une durée fixée par ces mêmes gouvernements provinciaux. Si donc un premier ministre provincial siégeait à la Chambre, même sans avoir le droit de vote, et qu'il exprimait son point de vue, que feraient alors les membres représentant cette province?

Monsieur le président, ce genre de seconde chambre ne serait pas une chambre délibérante. Ce serait tout simplement une chambre qui permettrait aux 10 gouvernements provinciaux, s'ils arrivaient à s'entendre, d'imposer leur veto aux décisions du gouvernement fédéral. Il s'agit ici de favoriser une meilleure expression d'opinion au sujet des politiques. Mais ce n'est pas ce que nous ferions car nous favoriserions l'imposition d'un veto total, bien différent du veto de Regina imposé par le biais d'un communiqué de presse, car nous permettrions aux membres de cette Chambre de voter.

**Le sénateur Forsey:** Ce serait la Chambre de l'instruction.



[Text]

**Mr. Knowles:** Every once in a while, you people here today, and others—in fact, if I may say so, I think it is in the government's proposals as well-skirt around the fact that we have problems about the distribution of powers.

Now, I think that is at the heart of the issue. And to think you can solve the problem by having a legalized confrontation whereby the provincial governments can say no to what the House of Commons has put forward, seems to me not to minimize the adversarial situation but to increase it.

Let me put this question. If it . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That will be your last question, Mr. Knowles.

**Mr. Knowles:** All right. My last question is, if we are going to give . . .

**An hon. Member:** Double barrelled.

**Mr. Knowles:** . . . the provincial governments the right to veto, even suspensively, what the House of Commons has passed, are we going to give the federal government the right to veto what the provinces pass?

**Some Hon. Members:** Hear, hear!

**Mr. I. Macdonald:** Well, I think . . .

**An hon. Member:** Especially language rights.

**Mr. I. Macdonald:** I think it is a reasonable question to ask and a reasonable question to consider. I agree that if you could successfully look after the distribution of powers you could solve 90 per cent of the problem. But there is still going to remain, no matter how precisely your distribution of powers, those areas of concurrent jurisdictions or of overlapping concern and interest. The question is how best to deal with that problem and we figured this chamber would provide the means.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Macdonald.

Mrs. Macdonald is next.

**Miss MacDonald (Kingston and the Islands):** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Macdonald, I think you said in your statement that much of the difficulty, at least from the provincial point of view these days, came about because of *ex post* rather than *ex ante* moves by the federal government, and quite frankly one might put Bill C-60 in that category. A number of people at the provincial level already have.

We had testimony here the other day on certain measures that are contained in Bill C-60 regarding a House of the Federation as it is mentioned there, the offices of the Queen and the Governor General, and certain measures that are proposed in that bill. We were told, given the view at that time of Professor Bill Lederman, that any unilateral move by one level of government on these issues, he would consider to be unconstitutional, and I noticed that in the matters which you set within the matters that would be amended only by use of

[Translation]

**M. Knowles:** De temps en temps, des gens, vous-mêmes aujourd'hui et le gouvernement, par le biais de ses propositions, ont éludé le problème du partage des pouvoirs.

Je pense que c'est là le point crucial. Vous auriez tort de croire que vous pouvez résoudre le problème en légalisant l'affrontement et en permettant aux gouvernements provinciaux de s'opposer ouvertement aux décisions de la Chambre des communes; ce faisant, vous refuseriez de reconnaître qu'il existe un antagonisme et, par conséquent, vous risqueriez de l'exacerber.

J'aimerais vous poser une question. Si . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce sera votre dernière question, monsieur Knowles.

**M. Knowles:** Très bien. Si vous donnez . . .

**Une voix:** Double règle.

**M. Knowles:** . . . aux gouvernements provinciaux le droit d'imposer leur veto, même si c'est un veto suspensif, aux décisions de la Chambre des communes, le gouvernement fédéral aura-t-il en retour le droit d'imposer son veto aux décisions des provinces?

**Des voix:** Bravo!

**M. I. Macdonald:** Et bien je pense . . .

**Une voix:** Surtout en ce qui a trait aux droits linguistiques.

**M. I. Macdonald:** Je pense que votre question est très à propos. Il faudra y réfléchir. Je pense que si on pouvait résoudre la question du partage des pouvoirs, nous aurions trouvé une solution à 90 p. 100 du problème. Si précis que soit le partage des pouvoirs, il existera toujours des domaines de compétence partagée où s'imbriqueront les intérêts des deux gouvernements. Soucieux de trouver une solution idéale à ce problème, nous avons songé à cette chambre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Macdonald.

Mademoiselle MacDonald a la parole.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Merci, monsieur le président.

Monsieur MacDonald, vous avez dit dans votre déclaration que, du point de vue provincial, la source des difficultés actuelles provenait du fait que le gouvernement fédéral agissait *a posteriori* et non pas en prévision d'une situation donnée et, en toute franchise, je pense que c'est exactement ce à quoi se résument les mesures qu'il propose dans le projet de loi C-60. Des gens l'ont déjà fait au niveau provincial.

Des témoins ont parlé l'autre jour de certaines mesures que renferme le bill C-60 et qui portent sur ce qu'on appelle la Chambre de la fédération ainsi que sur les fonctions de la Reine et du Gouverneur général. Le professeur Bill Lederman estime que toute mesure prise unilatéralement dans ces domaines par un gouvernement, à quelque niveau que ce soit, serait inconstitutionnelle. Or, je remarque que vous placez ces deux questions parmi celles qu'on ne pourrait modifier qu'en ayant

## [Texte]

the amending procedure involving the provinces, you include those two as being matters which would have to be dealt with jointly by the two levels of government.

• 1505

I would like to get your view on whether or not you feel that the Government of Canada has the right to move unilaterally on this and whether or not you have considered in your committee the kind of advice that you would give to the Government of Ontario as to what move they should take, bearing in mind that Professor Lederman said that he felt that any province would have the right through its court of appeal to try to take that issue to the Supreme Court of Canada as being unconstitutional.

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, as I indicated at the beginning, we do not have constitutional lawyers on this committee, and I am certainly not a constitutional lawyer, merely a university President . . .

**An hon. Member:** Oh.

**Mr. I. Macdonald:** We have not, in the committee, dealt with that question. Others here may wish to comment on it individually. We have not dealt with it as a committee and frankly, I would not feel competent to judge the constitutionality of it. I know my own opinion is that the federal government, I think, would be politically unwise and perhaps morally wrong to move in that direction, but that is a different matter.

Does anyone else want to comment on that? I have great respect, I might say, for Professor Lederman's opinions.

**Miss MacDonald (Kingston and the Islands):** Thank you, very much. I want to ask you a question regarding the division of power. I think far too many people are avoiding this issue in this debate whether they happen to be for the provincial governments or the federal government or political parties or whatever. I think this comes to the heart of the matter, and either it has to be put on the table at the outset or all of the other things that are done will only be preparatory or tangential to the real question of the division of powers. Do you see the debate on constitutional reform going forward again, as the government's bill has proposed, in two phases, where you would attend to certain matters first and get them settled, if possible, by a certain date and then come on to the more contentious and more important issues subsequently?

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, again, in the committee we have neither looked at the explicit question nor offered explicit advice to the Ontario government on the wisdom or acceptability of the federal government's phasing approach and the manner in which it has proposed dealing with the issue. However, I can say that it is the view of our committee that we should have all the material on the table and deal with the whole question at once, rather than piecemeal. It might appear that there is a similarity in approach between our committee and the federal government in that the items which we dealt with in our first report are also the items which the federal government subsequently dealt with in its White Paper in its draft legislation. But our reason for dealing with matters

## [Traduction]

recours à la formule d'amendement et avec l'accord des provinces.

Selon vous, le gouvernement fédéral a-t-il le droit d'agir unilatéralement dans ce domaine? Par ailleurs, votre comité a-t-il envisagé de recommander une ligne de conduite au gouvernement de l'Ontario—et je vous pose cette question en songeant que, pour le professeur Lederman, toute province aurait le droit de s'adresser à la Cour suprême par l'intermédiaire de sa propre cour d'appel afin de contester le caractère constitutionnel de toute mesure unilatérale.

**M. I. Macdonald:** Comme je l'ai indiqué au début, notre comité n'a pas de spécialistes du droit constitutionnel et, pour ma part, je suis simplement président d'une université . . .

**Une voix:** Oh!

**M. I. Macdonald:** Notre comité ne s'est pas penché sur ce problème. Certains d'entre nous, ici présents, ont peut-être une opinion personnelle à exprimer. Quoi qu'il en soit, le comité n'en a pas discuté et, franchement, je ne suis pas assez compétent pour me prononcer sur le caractère constitutionnel de cette question. Personnellement, j'estime que le gouvernement fédéral aurait politiquement—voire moralement—tort d'agir en ce sens, mais là n'est pas la question.

Quelqu'un aurait-il quelque chose à dire? J'admets que je respecte beaucoup le point de vue du professeur Lederman.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Merci beaucoup. Je voudrais vous poser une question sur le partage des pouvoirs. C'est un problème trop souvent escamoté dans ce débat, par ceux qui se rangent aussi bien du côté des gouvernements provinciaux que du gouvernement fédéral ou des partis politiques. Or, c'est le fond du problème et il faut s'y attaquer dès le début. Tout le reste n'est que secondaire par rapport à ce problème réel qu'est le partage des pouvoirs. Selon vous, le débat sur la réforme constitutionnelle doit-il se dérouler en deux temps comme le propose le projet de loi du gouvernement, autrement dit faut-il commencer par régler certains problèmes et, si possible, dans un délai fixé, pour ensuite aborder les questions plus importantes et plus controversées?

**M. I. Macdonald:** Là encore, le comité ne s'est pas expressément penché sur la question mais il n'a pas non plus conseillé le gouvernement ontarien sur l'opportunité de cette démarche progressive que préconise le gouvernement fédéral. Le comité estime néanmoins que nous devons avoir tous les documents en main et que nous devons immédiatement étudier la question dans son ensemble et non pas coup par coup. On croira peut-être que notre comité conçoit les choses à peu près comme le gouvernement fédéral puisque l'objet de notre premier rapport est également celui du Livre blanc publié par le gouvernement fédéral. Mais si nous avons choisi cet ordre, à savoir de traiter de six questions dans un premier rapport et de parler plus tard de la répartition des pouvoirs, ce n'est absolu-

*[Text]*

in that order, first of all the six topics that we have dealt with in our first report now and the distribution of power subsequently, was not based on any sense of primacy or order: it was purely a practical decision that we would work that way; that we would deal with the questions federalizing the central institutions first and would go on to the distribution of powers.

• 1510

Now, it is very clear to us that the decisions made about the distribution of powers will have a great bearing on any decisions made about the central institutions and vice versa; and so we dealt with the matter as we did purely for analytic purposes and believe that any decisions on any part of our first report should certainly be reserved until the further work of the distribution of powers is completed. As Mr. Knowles mentioned earlier, it is quite clear that your attitude to the need for or the effectiveness of a House of Provinces, for example, would be greatly influenced by the status of the distribution of powers and the potential agenda that might find its way into the House of Provinces.

**Miss MacDonald (Kingston and The Islands):** I would like to come back to that, but the Chairman will probably tell me that this is my last question. But I cannot see separating the institutions—"federalizing the institutions", I think, was the phrase you used—from the division of powers. I just cannot see the two things being done separately—that is my own point of view.

**Mr. I. Macdonald:** I think we would agree with you.

**Miss MacDonald (Kingston and The Islands):** I therefore want to come back to the House of the Provinces and the concept that you have put forward because I see the one so closely integrated with the other in that the conflict that has persisted in this country or has developed in this country is not now any greater among parties and ideologies than it was 30 or 40 or 100 years ago. The conflict and the problem, primarily, is the growing stress between levels of government and this is the area where the reconciliation has to take place.

Now, the proposal that the government puts forward in Bill C-60 for a second chamber is based primarily on party representation and from my point of view that does not come to grips with the kind of conflict that has emerged in the country over the last 30, 40, 50 years because of the powers of the two levels of government no longer being in equilibrium. So I really would like you to give me some analysis as to where you see the weaknesses, or the strengths, of a second chamber based on party representation, such as is proposed in Bill C-60, as against that of representation coming from another level of government which would seek to try to overcome the conflict that is growing in the country between two levels of government.

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, I think the observation that the principal source of tension in the country is intergovernmental is one that I would say, within my own experience during 10 years as a practitioner in that world, is a fair judgment. Nor is it a surprising one when one considers that, in a period of 20 years from 1954 to 1974, the proportion of the gross national expenditure undertaken by governments

*[Translation]*

ment pas pour refléter un ordre de priorité mais bien pour des considérations purement pratiques; aussi avons-nous décidé de nous pencher d'abord sur les questions de fédéralisation des institutions centrales avant de traiter de la répartition des pouvoirs.

Évidemment, le fait que les décisions portant sur la répartition des pouvoirs sont étroitement liées aux décisions relatives aux institutions centrales ne saurait nous échapper; ce n'est qu'à des fins analytiques que nous avons choisi de procéder ainsi tout en nous réservant le droit de revenir sur les positions exprimées dans notre premier rapport au fur et à mesure qu'évoluera notre travail sur la répartition des pouvoirs. Comme l'a dit tout à l'heure M. Knowles, il est tout à fait évident que la formule qui sera retenue pour la Chambre des provinces, par exemple, dépendra considérablement des décisions prises quant à la répartition des pouvoirs et des fonctions qui pourraient être impartis à cette Chambre des provinces.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** J'aimerais revenir là-dessus mais le président va probablement me signaler que c'est ma dernière question. Enfin, je ne vois pas comment l'on peut séparer la question des institutions, je crois que vous avez employé l'expression «fédéraliser les institutions», de la question de la répartition des pouvoirs. Comment envisager les choses l'une après l'autre? C'est cela que je ne comprends pas.

**M. I. Macdonald:** Nous sommes bien d'accord.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Ainsi voudrais-je revenir à la Chambre des provinces et à l'idée que vous avez présentée car, pour moi, les deux questions sont absolument inséparables puisque le conflit qui persiste ou qui a pris corps dans ce pays n'est pas plus important qu'il y a 30, 40 ou 100 ans. Essentiellement, ce conflit et ce problème portent sur les relations entre les différents paliers de gouvernements et c'est là qu'il faut tenter de concilier les différentes parties et idéologies.

Maintenant, la proposition du gouvernement contenue dans le Bill C-60 est essentiellement fondée sur la représentation des partis, ce qui à mon avis ne permet pas de régler le genre de conflit qui sévit dans notre pays depuis 30, 40 ou 50 ans, depuis que les pouvoirs des deux paliers de gouvernement ne s'équilibrent plus. J'aimerais donc que vous m'aidiez à analyser les lacunes et les atouts que comporterait une seconde chambre basée sur la représentation des partis, comme il est proposé au Bill C-60, plutôt que sur une représentation venant d'un autre niveau de gouvernement qui tenterait de résoudre le conflit que représentent les deux paliers de gouvernement.

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, je crois qu'on peut en effet dire que la principale source de tension est intergouvernementale. C'est bien la conclusion que je pourrais tirer de mes dix ans d'expérience active dans ce domaine. Et ce n'est d'ailleurs pas surprenant lorsque l'on considère qu'en vingt ans, de 1954 à 1974, la proportion des dépenses nationales



[*Texte*]

increased from 22 per cent to 40 per cent. There is simply a lot more government to be tense about.

Secondly, when we have a federal system in which approaching two-thirds of governmental expenditure is in the hands of the provinces and their municipalities, it is folly to even talk about a federal economic policy without taking account of the participation and the role of the provinces. This is a subject for another day, but one of the things that I think are wrong in this country is what I describe as a mythology of economic policy based on 40 years of misplaced emphasis on Keynesian economics. I will not lead you into that this afternoon but it is important in one respect. The economic policy of this country has been based very largely on the implicit assumption that we were a unitary state but we are not. We are a highly decentralized federal state. Therefore it is of the essence that we develop the capacity to deal openly and coherently with that reality. This we believe requires a forum and a chamber in which the reality of those conflicts, those tensions, will be dealt with systematically and according to due process.

• 1515

Sure, there are lots of pitfalls in that approach and there are lots of hazards along the way, but I do not think we are convinced that the present system of doing things is very effective. Again I stress that this is based on the views of a group of people on our committee who are representative from different experiences. Mr. Bilodeau brings to us his experiences as a head of a corporation, as the past president of the Canadian Manufacturers Association and so on.

Richard, do you want to say something?

**Mr. Simeon:** Certainly I think the absolutely crucial difference between our proposal and the government's proposal for a house of the federation is that the house of the federation would involve regions and parties and we involve governments. That is the fundamental difference.

Certainly the kind of hybrid—and it is a sort of ingenious hybrid, it seems to me—the government's proposal, but the census or proportional representation that there is there indeed makes it a very attractive proposal. I think the fundamental weakness of it is once again that we would have a body whose role is still somewhat unclear and whose political strength would be somewhat unclear but if it were effective would certainly greatly complicate the process, the decision-making at the centre, while at the same time we would have the provinces asserting every bit as much of a role in that process as they do at the moment, so we would add some complications while not removing any of the complications currently that we have in federal-provincial relations.

I guess my own view would be that in some sense that proposal in Bill C-60 might be a somewhat unstable one, that it really would set up a pressure for an elected senate rather than having a sort of indirect election, as the American senate used to be. Why do we not just go all the way and make it a properly elected one, with all the difficulties for responsible government that that implies? So I guess I would like to think in terms of making the federal government itself more sensitive

[*Traduction*]

brutes est passée de 22 à 40 p. 100. Il y a donc énormément plus d'interventions gouvernementales.

Deuxièmement, dans un système fédéral où les deux-tiers des dépenses gouvernementales sont le fait des provinces et de leurs municipalités, il serait même aberrant d'envisager une politique économique fédérale sans tenir compte de la participation et du rôle des provinces. Il faudra y revenir une autre fois, mais une des choses qui me semblent mauvaises au Canada est ce que j'ai appelé une mythologie de la politique économique basée sur 40 ans de fidélité injustifiée à l'économie de Keynes. Je n'irai pas plus loin cet après-midi, mais c'est important à un égard. La politique économique du Canada a très largement été fondée sur la supposition implicite et erronée que nous étions un état unitaire. Or, nous sommes un état fédéral fortement décentralisé. Il est donc essentiel que nous parvenions à aborder franchement et de façon cohérente les problèmes que pose cette réalité. Nous estimons que cela exige un forum, une chambre qui traitera systématiquement et convenablement de tous ces problèmes.

Il est évident que cela présente bien des risques, mais je ne crois pas que nous soyons convaincus que les systèmes actuels soient très efficaces. J'insiste à nouveau sur le fait que cette opinion est partagée par un groupe de membres de notre comité représentant tout un éventail d'expérience. En effet, monsieur Bilodeau nous apporte son expérience de dirigeant de société puisqu'il a été président de l'Association des manufacturiers canadiens, etc.

Richard, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Simeon:** Oui, je crois que la différence essentielle entre notre proposition et celle du gouvernement est que la Chambre de la Fédération du gouvernement fédéral ferait intervenir les régions et partis alors que dans notre cas il s'agirait des gouvernements. C'est là la différence fondamentale.

Sans doute le genre de proposition hybride, et je la trouve très ingénieuse, du gouvernement, avec une représentation proportionnelle est très séduisante. Je pense que sa grande faiblesse est que, encore une fois, nous aurions un organisme dont le rôle resterait mal défini et dont la portée politique serait assez confuse alors que si elle était réelle, le processus d'élaboration centrale des décisions s'en trouverait fortement compliqué. Cela n'empêcherait pas les provinces d'exercer un rôle aussi important par ce biais qu'actuellement, ce qui ajouterait encore aux complications sans atténuer celles que nous connaissons actuellement dans les relations fédérales-provinciales.

Je crois donc que dans un certain sens, la proposition contenue dans le bill C-60 pourrait être un peu trop instable et susciterait certaines pressions en faveur d'un Sénat élu, plutôt que d'une sorte d'élection indirecte comme c'était autrefois le cas pour le Sénat aux États-Unis. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout et en faire une chambre normalement élue, avec toutes les difficultés d'application des responsabilités au gouvernement que cela impliquerait? Je crois donc que je préfère-

[Text]

to the regions. I would almost prefer doing it at the level of the House of Commons than I would doing it through a house of the federation.

But ours deals with the problem of the intergovernmental relationship. I think that is the critical difference.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. The next questioner is Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier). He is followed by Mr. Beatty and Mr. Lachance, and then I have a number of names of government questioners in which I alternate Senators and members of the House, but that may be varied if there are other opposition questioners: Senator Fournier, Mr. Lee, Senator McIlraith, Mr. Breau, Senator Bird. So, Mr. Gauthier is next.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Merci, monsieur le président.

J'aimerais revenir, monsieur MacDonald, à la question des droits linguistiques. J'ai cru comprendre que votre rapport d'avril 1978 a été amendé en enlevant les mots «droits déjà concédés» ou «droits déjà acquis». Vous avez ajouté, à la fin de vos commentaires, que la mise en œuvre de cette loi des services linguistiques serait négociable. J'aimerais que vous m'expliquiez avec qui elle est négociable? Est-ce que vous pouvez nous proposer une formule à savoir comment ce processus se déroulerait?

• 1520

**Mr. I. Macdonald:** We have not considered the detail of that, Mr. Chairman. As I say, we felt in our first published report that in our effort to choose our words carefully we had in a sense misrepresented ourselves when we said "perhaps along the lines of the French language services act". When we looked at it in further review we agreed that what we meant was that there should be a French language services act which would incorporate as a matter of guarantee existing services and would move on from there according to the capacity to extend those rights and the services supporting them.

The manner of doing that, again, we did not deal with that not as a matter of elevating the question but really as part of the decision we face on every issue we deal with where we are attempting, according to our interests and inclinations, to set goals and objectives without necessarily completing all this instrumentality of carrying them out.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Voyez-vous, M. MacDonald, en tant que membre du groupe minoritaire francophone en Ontario, l'histoire ne m'a donné aucune confiance dans les supposées consultations, les concessions qui sont acquises après plusieurs années de quémandage.

Moi, je ne veux pas être l'otage, pas plus que l'anglophone québécois ne veut être l'otage, d'une négociation qui se ferait entre certaines provinces comme on a vu, dernièrement, l'an passé à St-Andrews ou à Montreal. C'est un genre de négociation, si on peut appeler cela comme cela, qui se fait sur le dos des minorités. Quand vous me dites que cela devrait faire

[Translation]

rais voir le gouvernement fédéral lui-même se montrer plus sensible aux besoins des régions. Je préférerais presque que cela se situe au niveau de la Chambre des communes que par le biais d'une Chambre de la Fédération.

Par contre, notre formule suggère une chambre qui traiterait des problèmes des relations inter-gouvernementales. Je crois que c'est là la différence essentielle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. C'est maintenant à M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Il sera suivi de M. Beatty et de M. Lachance, puis je passerai aux sénateurs et députés qui ont manifesté le désir de reposer des questions et qui jusqu'ici appartiennent tous à la majorité, mais je suis disposé, bien sûr, à donner la parole à des membres de l'opposition: le sénateur Fournier, monsieur Lee, le sénateur McIlraith, Monsieur Breau et le sénateur Bird. A vous, monsieur Gauthier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to refer to the question of linguistic rights, Mr. MacDonald. I thought it was mentioned that your report of April, 1978, had been modified and that the words *rights already conceded or rights already acquired* had been stricken out. At the end of your comments you added that the application of this act on linguistic services would be negotiable. Could you tell me whom it would be negotiable with? Do you suggest a formula, explaining how it would work?

**M. Macdonald:** Monsieur le président, nous n'avons pas envisagé cela dans les détails. Je le répète, nous avons voulu être précis dans le choix des termes, mais nous nous sommes peut-être mal expliqués en disant; «peut-être un peu comme la loi sur les services en langue française». En revoyant notre rapport, nous sommes convenus que nous voulions en fait une Loi sur les services en langue française qui garantirait les services existant et prévoirait dans la mesure du possible d'élargir ces droits et les services en découlant.

Là encore, nous ne nous sommes pas penchés sur la façon de procéder, non pas parce que nous voulions éviter la question mais parce que nous nous sommes efforcés pour chaque sujet de nous fixer des objectifs, sans nécessairement définir tous les moyens permettant de les atteindre.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** You see, Mr. MacDonald, as a member of the French-speaking minority in Ontario, I have learned from history that I could not trust so-called consultations, giveaways after years of prayers.

I do not want to be any more than the English-speaking Quebecer the hostage of a negotiation taking place between some provinces as we have seen recently, last year in St. Andrews or Montreal. It was a kind of negotiation, undertaken at the expense of the minority, if I may say so. When you tell me that this should be negotiable, I am getting a little bit worried about your intentions.

## [Texte]

l'objet d'une mise en œuvre négociable, je deviens un petit peu craintif au sujet de vos intentions.

Négociable entre qui est qu'est-ce qui est négocié là-dedans? Est-ce moi qui est négocié? Si ce sont les droits de tous les Canadiens, on devrait les insérer dans la Constitution, tel que proposé par le Bill C-60, c'est-à-dire par les articles 13 à 29 du projet de loi. Ces mesures sont beaucoup plus fortes que celles que vous avez proposé dans votre projet.

Est-ce que vous pouvez me répondre: Quelle est cette négociation que vous proposez? Parce que c'est très important, il faut que je le sache; si je suis otage, je veux le savoir. Il s'agit de décider si chaque Canadien a des droits acquis, des droits linguistiques, insérés dans la Constitution, qui seront mis en œuvre selon une formule comme celle du projet de loi C-60, à l'article 131, qui dit:

131(3)b) dans le cas de l'Ontario, le paragraphe 15(2) de la présente loi n'a pas pour effet de rendre obligatoire, etc...

En tout cas, l'article, vous pouvez le lire. Je pense que quand cela dit que c'est possible de le faire, selon la bonne volonté des législatures provinciales, tel qu'énoncé dans le Bill C-60, quand elles jugeront que la force politique est là et quand la volonté politique sera là, alors je dis qu'on a quelque chose.

Mais quand vous nous dites que c'est négociable, la mise en œuvre, je veux savoir par qui, comment et pourquoi.

**M. Bilodeau:** Monsieur le président, si vous me le permettez, je vais essayer de vous répondre en français.

Premièrement, étant francophone et habitant l'Ontario actuellement, je ne veux pas être l'otage de qui ce soit non plus. Mais il me semble qu'il y a peut-être là une fausse interprétation de ce qui a été dit. En anglais, on a dit que *on the understanding that the timing of implementation of services*. Ceci signifie que l'horaire de l'implantation, pas l'implantation elle-même, serait négociable. Maintenant, on a voulu dire qu'on voyait qu'il y aurait peut-être quelques difficultés à faire l'implantation de certaines choses et on voulait permettre une certaine flexibilité, simplement au point de vue pratique, et non pas au niveau des principes.

Il y a un peu de préjugé dans cela, vu notre passé, l'histoire qu'on a vécue comme groupe minoritaire, mais je préfère donner un peu d'appui à cet «exercice de bonne volonté», dont vous parliez tout à l'heure.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Est-ce que votre commission est favorable aux articles 13 à 29, tels qu'énoncés dans le Bill C-60?

• 1525

**M. Bilodeau:** Monsieur, je pourrais vous répondre avec l'assentiment de notre président. C'est une question qu'on n'a pas étudiée complètement et sur laquelle nous n'avons pas fait de rapport, donc ce serait présomptueux de notre part d'essayer de vous donner une opinion du Comité à ce moment-ci.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Vu que c'est de juridiction strictement provinciale, soit l'éducation, les services gouvernementaux de santé, des tribunaux, les services municipaux, ne

## [Traduction]

Who is going to negotiate and what would be negotiated? Is it me? If it is the right of all Canadians, they should be included in the constitution as in clauses 13 to 29 of Bill C-60. These measures are much stronger than those you are proposing.

Could you answer me; what is this negotiation that you are proposing? Because it is very important, I must know; if I am a hostage, I want to know. We have to decide whether each and every Canadian has acquired rights, linguistic rights enshrined in the constitution that would be implemented according to a formula like Clause 131 of Bill C-60 which reads as follows:

where that province is Ontario, subsection 15(2) of this act shall not apply so as to require, et cetera

Anyway you can read that clause. So I think that when it is said that it may be done, according to the goodwill of the provincial legislatures, as stated in Bill C-60, when they decide that the political strength and will exist, yes we do have something.

But when you say that it is to be negotiated, that the implementation is negotiable, I would like to know who is going to negotiate, how and why?

**Mr. Bilodeau:** Mr. Chairman, if you will allow me, I will try and answer in French.

First of all, being a Francophone and now living in Ontario, I do not want to be the hostage of anyone either. But I wonder whether there has not been a misunderstanding. In English, we said that étant entendu que la date de la mise en œuvre de ces services which means that the timing of implementation, and not the implementation itself, would be negotiable. But we meant that there might be some difficulties in implementing some items and that we should allow some flexibility, from a purely practical point of view, which would not change the principle at all.

There may be some prejudice in this, after what history has taught us as a minority group, but I prefer to give some support to this *exercise of goodwill* which you were talking about earlier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Is your Committee supporting Clauses 13 to 29 as drafted in Bill C-60?

**Mr. Bilodeau:** Sir, I could answer you with our Chairman's permission. We have not studied this question completely and we have not included it in our report and therefore it would be presumptuous of me to try and give you, at this time, the point of view of the Committee.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Since these questions are strictly of provincial jurisdiction, that is educational, health services, the courts, municipal services, do you not believe that



[Text]

croyez-vous pas que ce serait une bonne chose de laisser aux provinces cette question de mise en œuvre plutôt que de la rendre négociable, en n'expliquant toujours pas avec qui on va négocier? Car cela prend deux parties pour négocier. Est-ce que c'est entre les provinces, comme on l'a vu à St. Andrews et à Montréal, ou est-ce que c'est entre le fédéral et les provinces que cela va se négocier? C'est cela que je veux savoir. Vous comprenez? Ma question n'est pas compliquée.

**Mr. Bilodeau:** Votre question, je crois en effet y avoir répondu en vous disant que je souscris à cette attitude de bonne volonté...

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Vous m'avez dit simplement que votre position était que la mise en œuvre était négociable sur une période de temps.

**Mr. Bilodeau:** L'horaire de la mise en œuvre et non pas le principe.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Ce n'est pas à ce sujet que je me pose des questions. Ce que je remets en question ce sont les droits linguistiques. En Ontario, je n'en ai pas, j'en ai un, soit la possibilité d'avoir une école où mes enfants peuvent être éduqués dans leur langue. C'est le seul droit que j'ai au point de vue des statuts de l'Ontario. Pour le reste, sauf peut-être le nouveau projet de loi du procureur général McMurtry au sujet des services en français dans les tribunaux, il n'a pas encore été mis en œuvre mais cela va venir, mais au niveau des services de santé et au niveau des services municipaux, je n'ai aucun droit à part celui d'être Ontarien. Mais en français, c'est bien de valeur ti-gars, parle anglais. Alors, je vous dis: si vous voulez que je persiste comme Canadien d'expression française en dehors du Québec, si vous ne voulez pas balkaniser le français au Québec puis que le reste du pays soit anglais, si vous voulez faire un pays où les deux peuples fondateurs se sentent à l'aise, alors je vous demande au sujet des droits des minorités, des droits francophones en Ontario, si votre Comité s'est penché sur ce problème? À part les services qui sont acquis depuis quelques années, est-ce que vous vous êtes penchés sur cette question fort importante, à savoir les droits comme citoyens canadiens ayant deux langues officielles et tout le reste des autres juridictions qui sont ouvertes? Suis-je dans cette image-là, dans cet album-là comme citoyen à part entière ou suis-je une matière à négocier, ou si je deviens un otage entre le Québec qui dit à St. Andrews: Si vous voulez donner cela à vos citoyens de langue française, nous, nous le donnerons aux anglophones. Ils s'en vont à Montréal, puis c'est le statu quo, et cela continue, cela ne finit plus. Alors, je me dis le projet de loi C-60 m'offre quelque chose, c'est fort. Je me dis la Commission, vous autres vous avez modifié votre affaire, je ne trouve pas votre position très forte et je trouve qu'il y a bien des trous dedans, mais je me dis: Ecoute donc, c'est un pas en avant.

Maintenant, ce qui m'a surpris, et M. Macdonald l'a dit, c'est négociable, cela me fait frissonner un petit peu, parce que je n'aime pas cela être négociable...

**Mr. Bilodeau:** Non, mais... Vous insistez pour dire que c'était négociable...

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Ce ne sont pas mes mots, ce sont les vôtres.

[Translation]

it might be a good thing to leave the application to the provinces rather than negotiate it since you do not explain with whom it should be negotiated? You need two parties to negotiate. Do you speak of negotiation between the provinces, as was the case at St. Andrews and at Montreal, or is it between the federal government and the provinces that there should be negotiation? That is what I would like to know. You understand me? My question is not very complicated.

**Mr. Bilodeau:** I think that to all extent and purposes I have already answered your question by saying that I favour this attitude of good will...

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** You simply said that your position was that the application should be negotiable over a period of time.

**Mr. Bilodeau:** The schedule and not the principle.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** This is not why I have doubts. I have doubts about linguistic rights. In Ontario, I have none or rather I have one, the possibility of a school where my children can be taught in their language. This is the only right which is legally mine in Ontario. For the rest, except perhaps for Attorney General McMurtry's bill, on French language services before the courts—which has not yet been implemented, but that will come—I have no rights as for health and municipal services, other than the right to be an Ontarian. But in French, that is too bad, kid, speak English. So, if you want me to survive as a French-Speaking Canadian outside Quebec, if you do not wish to balkanize French in Quebec when the rest of the country is English—speaking if you wish to build a country where the two founding peoples feel at home, then tell me whether your committee to has looked into the rights of minorities, the rights of Francophones in Ontario? Besides the services which have now been offered for the last few years, have you looked into this very important question, that of the rights of Canadian citizens with two official languages and all the other jurisdictions which are still open? Do I fit into the picture as a full-fledged citizen or am I a negotiable matter or am I a hostage to be used against Quebec which said at St. Andrew's: "if you want to offer those services to your citizens in French, we will do the same in English. They all go to Montreal and the status quo remains. I therefore cannot help thinking that Bill C-60 offers me something, it is powerful. I think that you have modified your point of view, I do not find that your position is very solid; I think there are many loopholes in it but I say to myself: "listen, it is a step forward."

As Mr. Macdonald said, it is surprising to see it negotiable, and that gives me the shivers because I do not like to see it being negotiable...

**Mr. Bilodeau:** No, but—you insist that it is negotiable...

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** These are not my words, they are yours.

## [Texte]

**M. Bilodeau:** Non, non, il a dit tout simplement que l'horaire de la mise en œuvre est négociable. C'est ce qu'il a dit . . .

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Avec le peuple ou avec le gouvernement? Pouvez-vous répondre à cela . . .

**M. Bilodeau:** Au sein de la province même.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Au sein de la province même?

**M. Bilodeau:** Oui.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Ah! d'accord.

**M. Bilodeau:** Oui, au sein de la province.

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, perhaps I should repeat the point I raised in the supplementary material to our first report because we all feel very strongly on this subject.

The committee recommends that Ontario opt into any language obligations that might be entrenched in the Constitution on the understanding that the timing of implementation of services would be negotiable.

And that phrase is not intended in any sense to undermine the achievement of the objectives, but rather to recognize the practicality of implementing them.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** But you did not go so far as recommending that Ontario recognize French as an official language?

**Mr. I. Macdonald:** No, we did not.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** You did not go so far as to do that. Possible you are right, politically, I do not know. But that is another question.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Your time is just about up, Mr. Gauthier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I am finished. Oh, well, I will come back on the second round if I may.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, s'il y a un autre tour.

I should mention to members at this time—and I do not say this because Mr. Beatty has any need of special admonitions—he has been most co-operative—but I think if members are able to keep roughly to the times, we should be able to take everybody this afternoon. Although the notice, I think, shows that we will be here from 2 p.m. to 6 p.m., the fact is that the advisory committee have to catch a plane at 6.10. It is the only one available to them.

**An hon. Member:** Air Canada?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is undoubtedly C.P. And that means that we will have to finish here by at least 5.15—maybe by 5 o'clock—but I think we can do it if everybody keeps to his time.

• 1530

**Mr. I. Macdonald:** We will come back if the airlines ever resume.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Thank you very much, Mr. Chairman.

## [Traduction]

**Mr. Bilodeau:** No, no. He simply said that the implementation dates were negotiable. What he said was . . .

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** For the people or for the government? Can you answer that . . .

**Mr. Bilodeau:** Within the province itself.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Within the province itself?

**Mr. Bilodeau:** Yes.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Ah! Right.

**Mr. Bilodeau:** Yes, within the province.

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, peut-être devrai-je répéter la question soulevée dans les documents joints à notre premier rapport, car nous sommes tous convaincus à ce sujet.

Le Comité recommande que l'Ontario se conforme à toutes les obligations linguistiques qui pourraient être entérinées dans la Constitution, à condition que les dates de la mise en œuvre des services soient négociables.

Cette phrase ne vise d'aucune façon à nuire à la réalisation des objectifs, mais simplement à admettre une mise en œuvre pratique.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mais vous n'êtes pas allé jusqu'à recommander que l'Ontario reconnaisse le français en tant que langue officielle?

**M. I. Macdonald:** Non, nous ne l'avons pas fait.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Vous n'êtes pas allé jusque là. Vous avez peut-être raison, du point de vue politique, je n'en sais rien. Mais c'est une tout autre affaire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Votre temps est presque écoulé, monsieur Gauthier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** J'ai terminé. Si vous me permettez, je me reprendrai au deuxième tour.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you Mr. Gauthier, if there is a second round.

Une parenthèse—et ce n'est pas parce que M. Beatty a besoin de rappel spécial . . . Il s'est montré des plus coopératifs . . . mais je crois que si les membres du Comité peuvent s'en tenir au temps alloué, nous pourrions entendre tout le monde cet après-midi. Bien que l'avis de convocation indique que nous serons ici de 14 h 00 à 18 h 00, les membres du comité consultatif doivent prendre l'avion à 18 h 10. C'est le seul avion disponible.

**Une voix:** Air Canada?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sans aucun doute, CP. Cela signifie donc que nous devons terminer au plus tard à 15 h 15 et peut-être même à 15 h 00 . . . mais je crois que nous y arriverons si chacune respecte l'horaire.

**M. I. Macdonald:** Nous reviendrons si le service aérien reprend.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Merci beaucoup, monsieur le président.

## [Text]

Mr. Macdonald I want to first of all thank the members of the advisory committee for their presentation. I think there are certain elements of it with which we have substantial disagreement, but I think it is the most constructive presentation that has been made to us and it will be helpful to us in our deliberations.

I want to return to a point that was touched on at the end of the questioning by Mr. Knowles because I think it is something we perhaps passed over a little too quickly. I raise this more perhaps for the sake of argument than from the sake of advocacy. Mr. MacDonald made a very good argument in terms of the need to have provincial representation at the national level—because of the scope of the national government and the number of ways in which national decisions which are central government decisions, could impact upon provincial priorities that it is necessary then to have provincial input at the national level. But why, Mr. MacDonald, do you not feel that the reciprocal argument is not equally valid? Is it not the case that in many areas of national policy or national concern, provincial policies can impact very directly upon the role and the ability of the federal government to try to give the coherence to and a sense of direction to the country?

Let me cite in specific the question of fiscal and monetary policy which is very decentralized in Canada, much more so than in many other countries. It is very possible for the provinces to go their own way, in a very different direction from the direction which the national government would like to set for the economy of Canada thus making it very difficult for there to be a sense of coherence in national economic planning.

What about those areas where there is discrimination against people from other provinces? This could be the case in language rights where people moving into a province can be treated differently from people who are native to a province. This could also be true in the case of property, where absentee land owners would not be allowed and people from outside a particular province would not be allowed to own land in that province; We could have interprovincial discrimination this way.

There is also the case of education where the decisions made by an individual provincial government can have a very profound effect upon the lives of Canadians in other provinces, and there is the area of impediments to interprovincial trade, particularly in the field of agriculture.

Cannot just as powerful an argument be made for the need to have national involvement and national coherence in areas which currently fall under provincial jurisdiction as you can make for provincial involvement in areas falling under federal jurisdiction?

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, again this is a very interesting area to explore. I suppose one could take the easy answer by pointing to the federal government's capacity for disallowance, but I think that . . .

## [Translation]

Monsieur Macdonald, tout d'abord, j'aimerais remercier de leurs déclarations les membres du comité consultatif. Certains éléments, j'en suis convaincu, seront matière de profond désaccord, mais néanmoins, j'estime qu'il s'agit de la présentation la plus constructive qui nous ait été faite; elle nous sera certes utile dans nos délibérations.

J'aimerais revenir sur un point touché par M. Knowles à la fin de ses questions, point sur lequel nous sommes passés un peu trop rapidement, je crois. D'ailleurs, si je soulève la question c'est beaucoup plus dans le but d'en discuter que dans le but de m'y opposer. M. Macdonald a très bien fait valoir la nécessité au niveau national d'avoir une représentation provinciale . . . en raison de l'envergure du gouvernement national et les nombreuses façons dont les décisions nationales, décisions du gouvernement central, peuvent avoir des répercussions sur les priorités provinciales. Il faut donc que le provincial ait son mot à dire au niveau national. Mais pourquoi, monsieur Macdonald, ne trouvez-vous pas tout aussi justifié l'argument contraire? N'est-il pas vrai que dans de nombreux domaines de politiques nationales ou de préoccupations nationales, les politiques provinciales peuvent avoir des répercussions très directes sur le rôle et la capacité du gouvernement fédéral qui tente de donner de la cohérence et un sens de direction au pays?

Laissez-moi vous donner l'exemple précis de la politique fiscale et monétaire, politique très décentralisée au Canada, beaucoup plus que dans de nombreux autres pays. Il est tout à fait possible pour les provinces d'aller de leur côté, dans une direction toute différente de celle préconisée par le gouvernement fédéral pour l'économie du Canada, ce qui rend bien sûr, très difficile toute cohérence dans la planification de l'économie nationale.

Que pensez-vous des domaines où il peut exister de la discrimination à l'égard des habitants des autres provinces? Par exemple dans le cas des droits linguistiques, des citoyens qui s'installent dans une autre province peuvent être traités très différemment des citoyens nés dans la province. Il peut également en être ainsi dans le cas de la propriété, par exemple, si la propriété en absentia est interdite et si les non-résidents d'une province particulière n'ont pas le droit d'acquérir du terrain dans cette province. Dans de tels cas, une discrimination interprovinciale peut exister.

Il peut également en être ainsi au niveau de l'éducation alors que les décisions d'un gouvernement provincial particulier peuvent avoir des répercussions très profondes sur la vie des Canadiens des autres provinces. Il y a également les entraves au commerce interprovincial, et ce surtout en agriculture.

Ne peut-on présenter un argument tout aussi convaincant pour démontrer la nécessité d'une participation et d'une cohérence nationales dans les domaines qui relèvent actuellement de la compétence provinciale que celui que vous présentez pour justifier la participation provinciale dans des domaines qui relèvent de la compétence fédérale?

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, voici encore un autre domaine qu'il serait très intéressant d'explorer. Je suppose que la réponse facile consiste à faire remarquer que le gouvernement fédéral possède le droit d'annulation, mais je crois que . . .



[*Texte*]

**Mr. Beatty:** But that has not been used for years and years and years.

**Mr. I. Macdonald:** That is not being used, and for understandable reasons, so it is not a very good answer, because what you are talking about is something that will be used and will be effective.

In venturing into this brave new world of suggesting a House to represent the provinces and suggesting a major change in the Upper Chamber for that purpose, I think we felt we had bitten off enough for the first step. I also think, generally speaking, that the flavour of the federal government differs from provincial governments in that their scope and their territory is one of national policy and the influence of national policy tends to filter down to the regional, provincial and local levels. The kind of examples that you have given really fall into two categories, I suppose: those matters which are very explicit practices which in the view of the country as a whole might be deemed disadvantageous, because they place parochialism ahead of national interest, and a category of matters to do with national economic and social policy where your concern is to, for example, treat Canadians alike from coast to coast and to have policies which leave Canadians in the same position, whether it is in terms of income tax rates and so on.

• 1535

Again, although we have not really ventured into that territory, I think it is a fair ground to explore. It is one we have touched upon in our discussions and we may well carry our discussion further if there is any encouragement at all to consider this type of change. I think if there is serious interest in changing the federal institutions and the direction of a House of the Provinces, this might encourage us to carry the enquiry further into the reverse direction.

**Mr. Simeon:** I might add something to that, if I may, Mr. Chairman.

Actually, Mr. Beatty, we spent this morning, really, just beginning to get into just this question and the kind of question as to what sort of economic powers does the federal government need if it is going to be able to effectively manage the economy, and is it consistent with the degree of fiscal weight and so on that the provinces now have.

What we discovered, just in this sort of initial discussion, is how extraordinarily important and how extraordinarily difficult it is. Certainly one can develop extraordinarily powerful arguments, if we are to have that kind of single integrated economy, of how important it is that those kind of basic economic levers be in the hands of the provinces, yet again recognize all the political difficulties of doing that. So, as our chairman mentions, we certainly have not come to any conclusions on that.

But I think there are a couple of things I might mention. One is that one would expect—and this shows the intimate relationship between the House of the Provinces and the

[*Traduction*]

**M. Beatty:** Mais on n'y a pas eu recours depuis des années et des années.

**M. I. Macdonald:** On n'y a pas eu recours et ce pour d'excellentes raisons; donc ce n'est pas une très bonne réponse, puisque vous voulez parler d'une mesure qui serait utilisée et qui serait efficace.

En nous lançant dans ce nouveau monde, en proposant une Chambre qui représente les provinces et un changement majeur à la Chambre haute dans cette optique, je crois que nous avons pensé que pour un premier pas cela suffisait. Je crois également que, d'une façon générale, l'optique du gouvernement fédéral diffère de celle du gouvernement provincial en ce sens que leurs points de vue et leurs territoires touchent à la politique nationale et que les répercussions de la politique nationale ont tendance à atteindre les niveaux régional, provincial et local. Le genre d'exemple que vous avez donné tombe en réalité dans deux catégories, je suppose: les questions qui constituent des pratiques précises que le pays dans son ensemble trouve désavantageuses parce qu'elles favorisent des intérêts particuliers plutôt que l'intérêt national; et des questions qui ont trait aux politiques économiques et sociales nationales où l'on veut par exemple traiter tous les Canadiens, d'un océan à l'autre, de la même façon en favorisant des politiques qui placent tous les Canadiens sur un même pied, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou d'autre chose.

Je le répète, bien que nous ne nous soyons pas vraiment aventurés dans l'étude de cette question, je crois que ce serait une bonne idée. Néanmoins, nous y avons touché dans nos discussions un peu plus loin si nous constatons le moindre signe d'encouragement dans cette voie. Je crois que si l'on s'intéresse sérieusement à modifier les institutions fédérales et à créer une chambre des provinces, nous serons peut-être encouragés à faire une étude plus approfondie de la proposition contraire.

**M. Simeon:** Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, monsieur le président.

En réalité, monsieur Beatty, ce n'est que ce matin que nous avons commencé à aborder cette question ainsi que celle de savoir quel sorte de pouvoir économique doit posséder le gouvernement fédéral pour être en mesure de gérer efficacement l'économie et de savoir si ces pouvoirs vont de paire avec le fardeau fiscal, etc., que les provinces possèdent actuellement.

Nous avons découvert au cours de ce premier entretien à quel point c'est extraordinairement important et extraordinairement difficile. Assurément, on peut présenter des arguments extrêmement convaincants pour démontrer que si ce genre d'économie unique intégrée doit exister, il est très important que les leviers de base soient entre les mains des provinces tout en admettant les difficultés politiques qui découlent d'une telle procédure. Ainsi, comme l'a mentionné notre président, nous n'en sommes certainement pas arrivés à une conclusion à ce sujet.

Néanmoins, il y a plusieurs choses que je pourrais mentionner. D'abord, on peut espérer... et ce en raison de la relation intime qui existe entre la Chambre des provinces et la réparti-

*[Text]*

division of powers—one might expect more willingness to grant that over-all kind of role to the federal government on the part of the provinces knowing that they can have a direct voice in developing it.

So, in that sense, it could tie in with the House of the Provinces. And even if it did not, at the moment we do have a rough-and-ready sort of cooperation between the federal and provincial governments on things like fiscal policy where the Ministers of Finance get together every fall, for example, and talk about the fiscal stance they are going to be taking, though it is very undeveloped at the moment.

One of the purposes that we might see the House of the Provinces playing would be as a forum for exactly that kind of discussion. So while it might not actually be able to order the provinces—you know, “Keep your increases in spending down to one per cent next year”, or whatever—certainly it would be a place where that could be debated in public.

The other thing which I might mention that we are probably going to be considering along that line is certainly that many of us feel it is important to maintain a common market in Canada. We will be investigating the pros and cons of some sort of a clause in the constitution which guarantees freedom of movement, goods and services, and so on, and how that might be effected.

**Mr. Beatty:** Well, Mr. Chairman, let me just stress again that I am not advocating that there be a reciprocal arrangement at the provincial level as well but rather arguing that, from the point of view of logic, which intrudes all too infrequently into constitutional discussions, equal arguments, equally powerful arguments, can be made for national involvement in areas which currently fall under provincial jurisdiction.

The other observation that I would make, just before moving on to my next question, is that I am disturbed by the fact that all too infrequently discussions about federation do not begin with a recognition of the fact that this country is more than the sum of its parts; that all too often presentations do not begin with the recognition that the central issue that has faced us now for 111 years has been the survival of the country itself and our failure to forge a sense of nationality in Canada, a sense of common goals and common purposes; and that national spirit in Canada, national unity, must be born out of more than simply addressing ourselves to regional grievances: it has to stem as well from a recognition of what we share in common and what goals we have as a country and as a people, one with another.

But let me move on to another area, if I may. I am intrigued by the fact that in your presentation . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This will be your last question, Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** I will try to be as brief as possible with it, too, Mr. Chairman.

*[Translation]*

tion des pouvoirs. . . on pourrait espérer voir les provinces plus empressées à accorder ce rôle global au gouvernement fédéral si elles savent qu'elles auront leur mot à dire.

Dans ce sens, donc, cela serait relié à la Chambre des provinces. Et même si pour l'instant cela ne se faisait pas, nous avons déjà une sorte de collaboration primaire entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur des questions comme la politique fiscale alors que les ministres des Finances se réunissent chaque automne par exemple et discutent de la position qu'ils devront adopter en matière fiscale bien que ce mécanisme soit encore assez primitif pour l'instant.

On pourrait envisager que la Chambre des provinces ait comme fonction en autres de servir de forum à ce genre de discussion. Or, bien que ses membres ne puissent pas en réalité donner d'ordre aux provinces—disant: «Que vos augmentations de dépenses ne dépassent pas un pour cent l'an prochain» ou des choses du genre . . . on pourrait certainement y discuter de ce genre de choses en public.

Un autre aspect que nous étudierons probablement dans cette même veine est l'importance de maintenir un marché commun au Canada. Nous allons examiner les aspects positifs et négatifs d'inclure dans la constitution un article qui garantirait la liberté de mouvement des biens et services etc., et la meilleure façon de s'y prendre.

**M. Beatty:** Monsieur le président, permettez moi de souligner encore une fois que je ne préconise pas un arrangement réciproque au niveau provincial aussi, mais que je tente plutôt de faire valoir que du point de vue de la logique dont on ne tient pas compte assez souvent dans les discussions constitutionnelles, les mêmes arguments, des arguments tout aussi valables, peuvent justifier une participation nationale dans des domaines qui relèvent actuellement de la compétence provinciale.

J'aimerais également faire remarquer, avant de passer à un autre sujet, que je suis ennuyé par le fait que trop souvent dans les discussions sur la fédération, on ne commence pas par reconnaître le fait que ce pays constitue un tout plus grand que la somme de ces parties; trop souvent, dans les déclarations que nous entendons, on ne commence pas par admettre que la question primordiale à laquelle nous faisons face depuis maintenant 111 ans est la survie du pays lui-même et notre impuissance à forger un sens de nationalisme au Canada, un sens de but commun et d'objectifs communs; c'est-à-dire que l'esprit national au Canada, l'unité nationale doivent être plus que de simplement nous intéresser aux griefs régionaux: l'unité nationale doit provenir de la reconnaissance de ce que nous avons en commun et des objectifs mutuels que nous avons en tant que pays et en tant que peuple.

Mais je vais passer à un autre domaine. Je suis intrigué par le fait que dans votre déclaration . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Dernière question, monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Je tenterai de faire aussi vite que possible, monsieur le président.

## [Texte]

I am intrigued by the fact that in your presentation, Mr. Macdonald, you largely deal with the question of ensuring provincial input into national decisions that are made, largely through the House of the Provinces. Now, there seems to be an assumption implicit in this that Parliament has some role to play in the first place and that we have some power now, and I think that is something that can very much be held open to question. I want to ask you, Mr. Macdonald, why it is that you did not address yourself to the role of Parliament per se, relative to the executive in Canada. And why you did not give more recognition than you did to the power of special purpose bodies within government which have far more power than Parliament has: the Canadian Transport Commission, the CRTC, the Canadian Dairy Commission in other areas and other special purpose bodies.

• 1540

I remember, Mr. Macdonald, when I was a member in 1971-72 of the Committee on University Affairs in Ontario, one of the things that surprised me was that anyone should have felt that there was need for such a body to exist autonomously of the government; that 12 people should be able to sit down together and, in essence, run the university system in Ontario without giving great concern to the implications or the impact that our decisions about the future of the university system would have upon so many other areas such as welfare, labour, technology, social services, the economy and so on. What disturbed me was not that we were often overruled but how infrequently government or the elected representatives were able to intervene and to impact upon decisions which we made. Why have you not addressed yourselves as a body to this question of restoring to Parliament or restoring to the legislative branch of government some bit of the action when it comes to governing the people of Canada?

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, just briefly dealing with the three points alluded to, firstly, on the question of the reverse process, as I say I think that is a valid, admirable consideration and one that we, I think, will be into, as Professor Simeon mentioned, because of our work in the distribution of powers.

Secondly, on the question of whether the sum is greater than the parts, I certainly think it is fair to say that the country as a whole should be greater than the sum of its parts, spiritually speaking. Whether the federal government is a different kind of government from the provincial governments is another question. I remember in many discussions during my years in interprovincial affairs that the point of view being expressed was that the federal government is not different from provincial governments; they each have their own sovereign area of responsibility and the one is not greater than the sum of its parts. So that is a question, I think, that sooner or later one comes up against in talking about changing the federal system.

On the question of why we did not tackle the reform of Parliament, I...

**An hon. Member:** The House.

**Mr. I. Macdonald:** ... or the House even, I think the first question is easier to explain than the second—we were

## [Traduction]

Je suis intrigué par le fait que dans votre déclaration, monsieur MacDonald, vous parlez beaucoup d'assurer une participation provinciale aux décisions nationales et ce surtout par l'entremise de la Chambre des provinces. Vous semblez supposer au départ que le parlement a un rôle à jouer et que nous avons maintenant un certain pouvoir, ce que l'on peut certainement mettre en doute. Je vous demande donc, monsieur MacDonald, pourquoi vous ne vous êtes pas penché sur le rôle du Parlement comme tel, face aux pouvoirs exécutifs au Canada? Comment se fait-il que vous n'ayez pas davantage tenu compte d'institutions gouvernementales ayant bien plus de pouvoirs que le Parlement, tels la Commission canadienne des Transports, le CRTC, la Commission canadienne du lait etc?

Lorsqu'en 1971-1972, je faisais partie d'un comité chargé des affaires universitaires dans l'Ontario, j'avais constaté, à ma grande surprise, que personne ne semblait mettre en doute le bien-fondé de l'existence de pareil comité constitué de 12 personnes, lesquelles gèraient le fonctionnement des universités de la province sans tenir compte des répercussions éventuelles dans des domaines comme le bien-être, le travail, la technologie, les services sociaux, l'économie, etc. Même si certaines de nos décisions ont été rejetées, ce qui m'a surtout frappé c'est que le gouvernement et les élus du peuple n'ont réussi que rarement à infléchir nos décisions. Pourquoi votre comité ne s'est-il pas attelé à la tâche qui consisterait à rendre au Parlement l'autorité qui lui revient en principe dans la gestion des affaires publiques.

**M. I. Macdonald:** Pour ce qui est de votre première remarque concernant le processus inverse, vous avez parfaitement raison et nous allons étudier la question, ainsi que M. le professeur Simeon l'a déjà dit.

En ce qui concerne votre deuxième question, j'estime que le pays pris dans son ensemble a plus de poids que ces régions constitutives, ce qui ne veut pas dire pour autant que le gouvernement fédéral diffère essentiellement des gouvernements provinciaux. Ainsi au cours des nombreuses années où je me suis occupé d'affaires intergouvernementales, on avait toujours souligné le fait, qu'en principe, le gouvernement fédéral ne diffère pas des gouvernements provinciaux, chacun ayant ses compétences propres. C'est là une question qui se pose inévitablement dès lors qu'on aborde la possibilité de modifier le système fédéral.

A la question de savoir pourquoi nous n'avons pas abordé la Réforme du Parlement...

**Une voix:** La Chambre.

**M. I. Macdonald:** ... ou de la Chambre, je vous ferai remarquer que notre commission a été constituée en vue



[Text]

appointed to advise the Ontario government on some particular matters to do with the federal system and the functioning of the federal system in intergovernmental affairs. We felt that it was not a topic that we would like to tackle: the whole governmental process, the responsiveness of it, the legislature versus the legislative branch and so on. We did, in our early discussions, consider that a good deal of the perceived feeling of deficiency of provincial involvement in federal institutions would be solved if you had a different and more representative flavour in the House of Commons but again that seemed to us a highly technical, detailed subject and perhaps one in which even our competence was limited and we just chose not to tackle that.

**Mr. Beatty:** Were you going to touch on the question of special purpose bodies also? I might have mentioned, while mentioning special purpose bodies, the Ontario Advisory Committee on Confederation. What happened to the legislature? Mr. Chairman, Mr. Macdonald has stressed the fact that you really could not speak for anyone other than yourselves. One of the distressing things about the debate over national unity was that it should have been farmed out at the national level of the Pepin-Robarts Royal Commission when Parliament had a role to play. Do you not find that some members of the Ontario Legislature would be disturbed by the appointment of an advisory committee on confederation which has an autonomy of its own and which has a very peculiar status of being able to speak but not being able to speak for anyone and being a government body.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would ask you to be very brief in your response to that.

**Mr. Beatty:** I apologize, Mr. Chairman.

• 1545

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, I do not think that the one process need exclude the other. I think it has to be up to the premier of the province to determine the manner in which he will use the legislature and the manner in which he will seek advice.

I do think, on this particular subject, that citizen advice, so to speak, is very important and that wide involvement is important, and that is the function we are attempting to perform. I certainly would not think for a minute that as far as I am concerned that that should in any sense suggest that the role of the elected people has no place in this process.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

Monsieur Lachance, vous avez la parole.

**Mr. Lachance:** Merci, monsieur le président.

Malgré une prudente timidité, j'aimerais féliciter les auteurs du rapport du Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération pour une contribution très valable et substantielle au débat constitutionnel au Canada. J'ai été surpris de constater que malgré que vous ayez touché plusieurs points importants dans ce premier rapport, les membres de ce Comité, d'une façon générale, se soient surtout offusqués de vos recommandations au chapitre de la Chambre de la Fédération et en particulier du membership de celle-ci.

[Translation]

d'étudier, pour le compte du gouvernement de l'Ontario, le système fédéral, plus particulièrement au plan des affaires intergouvernementales. Nous n'étions donc pas chargés d'étudier le fonctionnement du gouvernement dans son ensemble, et notamment la mesure dans laquelle il tient compte de l'avis de ses administrés, ou l'opposition entre le législatif et l'exécutif. Nous avons néanmoins souligné le fait qu'à notre avis il y aurait moyen de surmonter le manque de participation provinciale aux institutions fédérales en renforçant la représentativité de la Chambre des communes; comme il s'agit là d'une question hautement technique, nous avons préféré ne pas l'aborder.

**M. Beatty:** Avez-vous l'intention d'examiner les institutions spécialisées, tel le comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération entre autre? M. Macdonald avait souligné que vous exprimez exclusivement votre propre point de vue. Je trouve vraiment regrettable que dans ce débat sur l'Unité nationale, la Commission royale Pepin-Robarts jouit d'un quasi monopole au plan national, alors qu'à mon avis le Parlement lui-même aurait dû se saisir de l'affaire. Ne pensez-vous pas que pour de nombreux députés de l'Ontario, le fait d'avoir constitué un comité consultatif sur la Confédération, disposant d'une large autonomie tout en ne pouvant s'exprimer qu'en son nom propre, paraisse plutôt bizarre?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous prie de bien vouloir répondre rapidement.

**M. Beatty:** Je m'excuse monsieur le président.

**M. I. Macdonald:** Je ne pense pas que l'un doive nécessairement exclure l'autre. C'est au premier ministre de la province de fixer les modalités de fonctionnement législatif et la façon dont il désire se faire conseiller.

Il est essentiel à mon avis qu'un maximum de citoyens puissent exprimer leur avis sur cette question et c'est donc cette participation que nous essayons de réaliser. Ce qui ne veut pas dire pour autant que les députés n'aient pas également un rôle à jouer.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie.

Mr. Lachance has the floor now.

**Mr. Lachance:** Thank you, Mr. Chairman.

I wish to congratulate the authors of the report of the Ontario Consultative Committee on Confederation for the very valuable and important contribution to the debate on the constitutional issue. I find it rather surprising that although you have raised several important points in this first report of yours, members of this Committee have on the whole strongly criticized your recommendations concerning the membership of the House of Federation.

*[Texte]*

Personnellement, je ne suis pas du tout offusqué de cette recommandation, surtout si on prend en considération le fait qu'il existe déjà dans d'autres juridictions nationales des systèmes similaires, et que loin de susciter des débats et des confrontations malsaines, au contraire elles incitent au dialogue et à une meilleure collaboration entre les différents niveaux du gouvernement. Je ne dis pas que nous devrions nécessairement nous arrêter à celle-ci parce que c'est la meilleure, parce que c'est la seule, mais je dis que c'est sûrement une des possibilités qui doit faire l'objet d'une étude attentive de notre part et que nous devons en particulier, étudier sérieusement si c'est là un moyen efficace de réduire cette confrontation continue qui est la marque des relations fédérales-provinciales en ce moment. Et à cet égard je voudrais simplement répondre à ceux qui disaient que les Canadiens qui élisent d'une part des gouvernements provinciaux et d'autre part des gouvernements fédéraux, n'aimeraient pas que ces gouvernements provinciaux aient leur mot à dire dans les affaires fédérales, en leur répondant simplement que ce que les Canadiens ne veulent réellement pas, c'est que les gouvernements quels qu'ils soient, et à leur niveau respectif, se chicanent entre eux, mais plutôt qu'ils collaborent pour le mieux-être du pays.

Ceci dit, j'ai été quand même surpris de constater, surtout suite à une remarque de M. MacDonald qui disait au tout début de son intervention que le processus de réforme constitutionnelle engagé depuis plusieurs années déjà, surtout dans le cadre des relations fédérales-provinciales et des conférences entre premiers ministres provinciaux et fédéral, avait flanché et n'avait pas fait avancer suffisamment le débat, j'ai été surpris de constater qu'il n'a pas lui-même, ou même ses collègues, suggéré d'alternative quant aux modalités d'une réforme constitutionnelle. En particulier, que malgré des recommandations valides et valables en soit et malgré une étude sérieuse du sujet, vous ne nous avez présenté aucune proposition au chapitre des moyens qui sont à notre disposition pour faire avancer la réforme constitutionnelle. Vous avez dit qu'il était important et opportun qu'une réforme constitutionnelle en profondeur ait lieu au Canada, sans pour autant nous indiquer la voie à suivre.

Et je voudrais vous demander à cet égard, si vous avez réfléchi à la question et si éventuellement vous avez l'intention de présenter un second rapport ou même un troisième sur ce sujet et d'éclairer le gouvernement, la Chambre des communes et tous ceux qui participent au débat, sur la façon dont vous voyez la réforme constitutionnelle suivre son cours, le plus rapidement possible, surtout si on considère le poids considérable que vous charriez, d'abord par l'éminence de vos personnes et surtout comme étant un organisme mis en place par une des provinces les plus importantes du Canada, à savoir l'Ontario?

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, it is a fair comment that we have not dealt with the process of reform but that is for the reason that our charge and our mandate was to advise the Government of Ontario on constitutional positions and on proposed changes in confederation. I think we would have as individuals undoubtedly points of view on the process or the method but we would feel that this was the task of the

*[Traduction]*

I find nothing wrong with your recommendation, all the more so since similar systems already exist in other national jurisdictions where, far from causing confrontations, they encourage dialogue and a better co-operation between the various levels of government. I am not saying that it is the only or best solution but we should at least give it serious consideration and examine in particular whether it would lead to a reduction in confrontation which is the hallmark of present federal-provincial relations. As for those who claim that Canadians do not wish to see provincial governments intervening in federal affairs, I can say that what Canadians really do not want is that governments, at whatever level, engage in continual confrontation rather than co-operation.

While Mr. MacDonald stated at the beginning of his intervention that the process of constitutional reform launched several years ago already, particularly in the field of federal-provincial relations and meetings between the Prime Minister and provincial premiers, had nevertheless not brought about significant progress in the debate, that he failed to make alternative suggestions for constitutional reform. Even though you made an in-depth study of the subject and offered some valuable recommendations, you seem to have nothing to say about what we should do to advance the cause of constitutional reform. After saying that Canada should undergo a thorough constitutional reform, you said absolutely nothing about ways to achieve this aim.

Have you thought about this problem and are you planning to submit a second or third report on the subject so as to let the government, the House of Commons and all those who participate in the debate know what your position is in this respect as soon as possible, in view of the stature of your Committee, due as much to its eminent composition as to the fact that it has been set up by one of the most important provinces of Canada, that is Ontario.

**M. I. Macdonald:** Si nous n'avons pas abordé la question de la réforme constitutionnelle, c'est que nous sommes chargés par le gouvernement de l'Ontario de lui soumettre des propositions relatives aux problèmes constitutionnels et au projet de modifications à la Confédération. Nous avons bien sûr chacun des idées quant à la méthode sûre, mais notre tâche consiste

[Text]

government and our task was to provide the government with ideas, with suggestions, with proposals for change.

• 1550

**Mr. Simeon:** I might just say one thing about the suggestion that there are similar bodies elsewhere. I imagine you were referring to the Bundesrat in Germany, which certainly does seem to operate with a good deal of harmony between the states and the federal government. I wish we could predict that the House of the Provinces would operate exactly the same way, but of course we cannot. There are a great many other differences between Germany and Canada which would make the model somewhat difficult to apply. Certainly it would be hard to predict the same consequences were we to apply it in this environment. Therefore I am afraid I would not be quite as optimistic as that about it being a body for new harmony.

The other thing I think about the Bundesrat that should be mentioned is that while we have made a study of that system, I think we came to the notion of the House of the Provinces really from an analysis of what we saw to be the problem within Canada rather than looking around the world and saying, hey where is there something that we can pick up and let us import it and tailor it, so in that sense I do not think the proposal stands at all on whether it is or is not like the Bundesrat.

With respect to the procedure of constitutional reform, I very much agree that that is something the committee, were it to have had more time, should have looked at. I think partly we have been overcome by the pace of events. While we all agree things were very urgent, it is sometimes hard for that really to filter in. Certainly the events of the last few months have given much greater urgency to that whole problem of procedure, since a variety of important mechanisms for achieving it have really been put forward and it would have certainly been nice for us to have had more say about that ready when in fact some of the proposals coming from us were to have been made.

**M. Lachance:** C'était simplement un commentaire, monsieur le président, et je suis heureux qu'on m'ait éclairé sur l'intention du Comité consultatif d'étudier la question plus à fond plus tard. C'est quand même important de savoir où l'on va et pas simplement de savoir ce qu'on discutera.

J'aurais une dernière question, monsieur le président, ensuite je vais laisser à d'autres l'opportunité de participer au débat.

Tout à l'heure j'écoutais mon collègue d'Ottawa-Vanier poser des questions au sujet des droits fondamentaux et j'ai remarqué avec plaisir et intérêt que vous recommandiez l'inclusion des droits déjà étudiés et prévus dans la Charte de Victoria dans cette future constitution. Et j'ai été surpris de constater que vous n'avez pas, d'une façon non équivoque, accepté le principe de la reconnaissance du français comme langue officielle en Ontario et que vous ayez un petit peu patiné sur le sujet. Evidemment, c'est un peu délicat pour un représentant du Québec de poser cette question, mais comme je sais qu'elle tient beaucoup à cœur à plusieurs de mes collègues et qu'en particulier, ce serait peut-être là un test du

[Translation]

uniquement à soumettre des propositions et des suggestions au gouvernement en vue d'un changement éventuel.

**M. Simeon:** En ce qui concerne votre affirmation qu'il existe des institutions analogues ailleurs, vous faites sans doute allusion au Bundesrat de l'Allemagne occidentale, pays dans lequel les relations entre le gouvernement central et les États semblent effectivement harmonieuses. On ne peut pas prévoir à l'avance bien entendu ce qu'il en sera de la Chambre des provinces. Ce modèle n'est d'ailleurs pas valable pour nous en raison des nombreuses différences qui existent entre l'Allemagne et le Canada. C'est pourquoi j'hésiterais à affirmer comme vous que la mise en place d'une Chambre des provinces susciterait nécessairement une meilleure harmonie.

Bien que nous ayons étudié le fonctionnement du Bundesrat, l'idée de créer une Chambre des provinces découle de l'étude que nous avons faite de la situation intérieure plutôt que de l'idée de copier les exemples de l'étranger. Il ne s'agit donc pas du tout de savoir dans quelle mesure la Chambre des provinces ressemble ou non au système fédéral allemand.

Par ailleurs, si le Comité avait disposé de plus de temps, nous aurions effectivement dû aborder l'étude de la réforme constitutionnelle. Malheureusement le temps nous a manqué. La question de la procédure est devenue urgente ces derniers mois en raison des différentes modalités proposées. Nous aurions bien entendu aimé pouvoir vous soumettre toutes sortes d'autres suggestions.

**Mr. Lachance:** I am happy to hear that the Consultative Committee is planning to go into this question of more fully at some future date. We should know where we are going and not just what we are going to talk about.

I now come to my last question, Mr. Chairman, after which I will leave the floor to others.

I was pleased to hear my colleague from Ottawa-Vanier recommend, in connection with basic rights, the inclusion of the rights mentioned in the Victoria Charter in our future constitution. I was surprised, however, that you did not unequivocally accept the principle of recognizing French as an official language in Ontario, that you should have waffled on this subject. Even though it is a rather ticklish question for a Quebec member to ask, I will nevertheless do so because it is probably the best test we have to determine if Anglo-Canadians are really serious when they claim they are willing to give French Canadians equal rights, equal access to all activities throughout the country; so I would ask you whether your



## [Texte]

sérieux des Canadiens anglophones lorsqu'ils affirment qu'ils sont prêts à accueillir les francophones de plein droit et de plein pied dans toutes les activités du pays, je me demandais si, comme Comité consultatif en Ontario, vous pensiez recommander éventuellement au gouvernement ontarien que le français soit reconnu comme langue officielle en Ontario pour toutes fins et à toutes fins que de droit?

**Mr. I. Macdonald:** May I just say in introducing a reply to this that our detailed study of the language question is continuing. We have not said the last word on this subject and our work is continuing, so that we may have further conclusions.

**M. Bilodeau:** Monsieur le président, je devrais répéter ce qu'a dit M. Macdonald au début. Ce rapport ne représente pas nécessairement, et je dirais qu'il ne représente même pas les points de vue individuels qui ont été exprimés dans les discussions qui ont eu lieu au sein du Comité. Mais nous avons essayé de rédiger un rapport qui a un aspect réaliste devant l'opinion publique au sujet de certains remous qui agitent toute la question de droits linguistiques devant certains événements au Québec, etc. De toute façon, nous avons cherché à trouver, peut-être pas une solution, mais un rapport qui exprime des conclusions qui sont au moins acceptables aux yeux de tous les membres du Comité. Nous avons toute une gamme de points de vue et le rapport comme tel continue d'être étudié. Nous essayons de développer notre point de vue d'une façon qui est, je dirais, conforme au développement de l'opinion politique et à ce que nous pouvons considérer profitable au plan politique.

• 1555

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Bilodeau.

**M. Lachance:** Merci beaucoup. Monsieur le président, simplement un mot pour terminer.

Je suis quand même surpris, puisque vous n'êtes pas le gouvernement, que vous ne poussiez pas le gouvernement dans ses derniers retranchements sur des questions comme celles-là puisque vous n'avez pas à prendre la responsabilité qu'éventuellement les hommes politiques devront prendre. Eux, ils devront prendre en considération les questions de popularité et de consensus au sein de la population.

Merci beaucoup.

**M. Bilodeau:** Monsieur, je reviens à ma réponse tout simplement pour dire que plusieurs membres font partie du comité et que nous avons certains points de vue qui ne sont pas nécessairement contraires, mais qui... l'ampleur des implications de l'application de certains principes reste à être étudiée, discutée et approfondie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci messieurs. Maintenant, sénateur Fournier, c'est à votre tour de prendre la parole. Pardon, monsieur Breau.

**Mr. Breau:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to say first of all that I as a federal member of Parliament find the proposed House of the Provinces as suggested by the committee to be unacceptable. It seems to me that the idea behind such a mechanism has to do with the fact that there is in this country at this time in our evolution as a country an attitude of

## [Traduction]

Committee is planning to recommend to the Ontario Government to recognize French as an Official language in Ontario for all practical and legal purposes?

**M. I. Macdonald:** Je vous ferai remarquer pour commencer que notre étude sur la question linguistique suit encore son cours et que nous n'avons dès lors pas encore tiré toutes les conclusions.

**Mr. Bilodeau:** I wish to repeat what Mr. Macdonald said at the beginning, Mr. Chairman. Namely that this report does not present individual points of view expressed during committee discussions. We have tried to come up with a realistic report when examining the highly emotional question of linguistic rights in the light of recent Quebec events. We have tried not so much to come up with a solution but to find conclusions acceptable to all Committee members. In writing our report, we have taken into consideration a general consensus of opinion and political expediency.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Bilodeau.

**Mr. Lachance:** Just one word to conclude, Mr. Chairman.

I still find it surprising that even though you do not have political responsibility as politicians have, you did not attempt to speak more openly to the government on these issues. Politicians of course, have to think of popularity and of public opinion.

Thank you.

**Mr. Bilodeau:** All I can say is that various committee members have points of view which are not necessarily contradictory, but that in view of the far-reaching implications of certain principles, we feel that we still have to study them in more detail.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, gentlemen. I now give the floor to Senator Fournier. Excuse me, Mr. Breau.

**M. Breau:** Merci monsieur le président. En ma qualité de député fédéral, j'estime le projet de chambre des provinces soumis par le comité, inacceptable. Le phénomène important que l'on constate au Canada à l'heure actuelle c'est le régionalisme, que d'aucun qualifie d'aliénation régionale mais que je préfère pour ma part traiter d'identité régionale.

[Text]

regionalism. Some people call this regional alienation, but I would rather call it regional identity; I think it is more positive.

In recommending this kind of a system, I would like to ask any of the witnesses to explain to me whether or not this is supposed to do anything for regional alienation or regionalism, to bring the regions into the central decision-making power of the country? What is being proposed for those who feel alienated within the provinces? For example, in Northern Ontario I am told that there is some feeling of regionalism towards Toronto, and certainly it is true for my province, I am from Northeastern New Brunswick which feels sometimes very far from the provincial capital. What do you suggest for those regions within the provinces? Do you still suggest some kind of mechanism that would give a veto to those regions?

**Mr. I. Macdonald:** Well, I suppose, Mr. Chairman, we could suggest that each provincial legislature also have a house of the regions to make their input . . .

**Mr. Breau:** I thank you for the answer. You are making my point. Really your suggestion here does not make much more sense than it would in the provinces.

**Mr. I. Macdonald:** Well, it makes more sense . . .

**Mr. Breau:** I am here as an elected member of Parliament from a constituency of Northeastern New Brunswick; who is to say that I cannot represent the interests of that region in New Brunswick as well as anybody elected provincially from that area?

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**Mr. I. Macdonald:** I understand your point very well, and it is one of the reasons that lead us to recommend the form of the House of the Provinces that we did.

I do not think anyone on this committee would feel, leaving apart the exigencies of political party representation, that any part of the country is disenfranchised in terms of a voice in Ottawa, at least so far as Parliament is concerned.

• 1600

That is a very different question from recognizing that we have different levels of government in Canada, each with sovereign responsibilities but with responsibilities that are closely related and that bear upon each other. And this requires a process in which not the regional representation within a province, which is looked after in the House of Commons, but the co-ordination of the provincial government policy with that of the federal government is what is required. As I say, I think that is one of the strong reasons supporting our view that the representatives of the house of the provinces should be the representatives of the government of the province rather than of the regions or different interest groups or what have you.

**Mr. Simeon:** Mr. Chairman, it seems to me also that what is involved here is a very difficult dilemma for all those who are trying to approach the whole question of constitutional reform and whether one showed focus one's attention on the particular difficulties of the moment. And in this context the difficulties are in the relationship between federal and provincial govern-

[Translation]

Les témoins pourraient-ils nous dire si cette chambre des provinces permettrait à leur avis aux différentes régions de participer davantage au pouvoir central et à la prise de décision. Qu'est-ce que vous proposez à ceux qui dans les différentes provinces éprouvent un sentiment d'aliénation? Il paraît que dans le nord de l'Ontario, les habitants éprouvent de l'hostilité vis-à-vis de Toronto, et je pourrais en dire autant du nord-est du Nouveau-Brunswick, d'où je viens, par rapport à la capitale provinciale. Quelle solution proposez-vous aux habitants de ces régions éloignées des différentes provinces. Ces régions devraient-elles à votre avis disposer d'un droit de veto?

**M. I. Macdonald:** Chaque gouvernement provincial devrait à son tour créer une chambre des régions.

**M. Breau:** C'est justement ce que je voulais vous faire dire. Votre réponse prouve que l'idée d'une chambre des provinces a plus de sens au plan fédéral que provincial.

**M. I. Macdonald:** Au contraire.

**M. Breau:** Je représente une circonscription du nord-est du Nouveau-Brunswick. Allez-vous prétendre que je ne suis pas à même de représenter cette région aussi bien que n'importe qui qui serait élu dans cette même région dans un cadre provincial?

**Une voix:** Bravo.

**M. I. Macdonald:** C'est justement la raison pour laquelle nous avons recommandé la mise en place d'une chambre des provinces selon certaines modalités.

Aucun membre du comité n'a jamais prétendu que le Parlement fédéral ne représente pas convenablement toutes les régions du pays, compte tenu bien entendu du fonctionnement des différents partis politiques.

C'est là, chose bien différente, que de reconnaître qu'au Canada, nous avons différents niveaux de gouvernement ayant chacun des responsabilités souveraines, ces dernières étant toutefois reliées de près et interdépendantes. Il nous faut donc un système offrant non pas la représentation régionale au sein d'une province, représentation dont s'occupe la Chambre des communes, mais plutôt la coordination des politiques des gouvernements provinciaux avec celles du gouvernement fédéral. Comme je le disais, c'est là l'une des principales raisons pour lesquelles à notre avis, les représentants à la Chambre des provinces devraient être les représentants du gouvernement de la province plutôt que de régions, de groupes d'intérêts ou de je ne sais quoi encore.

**M. Simeon:** Il me semble également, monsieur le président, que nous faisons face ici à un grand dilemme pour tous ceux qui essaient de s'occuper de l'ensemble de la question de la réforme constitutionnelle et qui ne savent pas s'ils devraient consacrer tous leurs efforts aux difficultés de l'heure. Dans le contexte actuel, ces difficultés résident dans la relation entre

## [Texte]

ments and the problem of regional alienation and identity, which we see as opposite sides, really, of the same coin, and the problem of the relationship of English-speaking to French-speaking Canadians. Those are the things that have generated, in some sense, the crisis and to which constitutional reforms must somehow address themselves.

On the other hand, there is certainly the temptation once we start discussion of the constitution, which obviously speaks to much more than the whole framework of rules by which we regulate our political life, to add into that debate all sorts of other questions: the role of municipalities, the problem, certainly, of regional alienation within provinces. Many of us would probably like to see built into the constitutional discussion various ways of opening up the Canadian political process. I suppose anyone would have his list of things that he would like to see discussed.

In this committee we have rather restricted ourselves, I think, to what we see to be some of the underlying factors in the particular crisis that Confederation is now in, and therefore have not looked at some of these other questions. And, of course, one finds, even when one takes a rather limited view of it, how extraordinarily difficult it is to reach agreement. I presume, if we threw in all the other kinds of fundamental political principles that people would like to talk about, it would be very difficult to see the process ever ending.

**Mr. Breau:** Well, Mr. Chairman, as I indicated before I put the question, I had read a summary of your first report and, of course, I disagreed with your proposals before you outlined them here and now that you have answered the question. But, really, I find that regionalism is probably a fact of a matured democracy and, in Canada, the result of a matured economy to some extent. It is normal that as people and regions progress it is consistent with democracy for people to have more for themselves. I think it is normal for us to have this kind of regionalism in the future. I find there is no need in Canada to change what really is a very decentralized form of election to our central institutions, and I really do not see why the provincial governments, in terms of nationalist policy, can be more effective in protecting the regions of the country than those elected to those central institutions can be.

We are from those regions also. And if the provincial governments feel that we do not effectively represent them, then those who believe that in our regions can defeat us and elect somebody else. Is that not simpler than having a complicated adversary mechanism between the provincial governments and the central institutions?

**Mr. I. Macdonald:** Well, Mr. Chairman, as I say, I do not think there would ever be any suggestion whatsoever in our committee that our recommendations have any concern about the process of representation of individuals, of regions, of groups and so on, in the House of Commons. Our concern is about the ways of bridging the gap between the reality of divided jurisdiction in a federal system with a highly decen-

## [Traduction]

les gouvernements fédéral et provinciaux, dans l'aliénation et l'identité régionales qui ne sont vraiment que les deux côtés d'une même médaille, de même que le problème de la relation entre francophones et anglophones du Canada. En un sens, ce sont là les problèmes ayant entraîné la crise actuelle et que les réformes constitutionnelles doivent tenter de résoudre.

Une fois lancée la discussion sur la Constitution qui, évidemment, représente beaucoup plus que l'ensemble des règlements par lesquels nous gouvernons notre vie politique, nous sommes d'autre part certainement tentés d'ajouter au débat toutes sortes d'autres questions, telles le rôle des municipalités et le problème de l'aliénation régionale au sein des provinces. Beaucoup d'entre nous voudraient probablement que la discussion constitutionnelle offre divers moyens de réorganiser le processus politique canadien. Chacun aurait une liste de questions à discuter.

Dans ce comité nous nous sommes plutôt limités à ce que nous considérons être les principaux facteurs sous-tendant la crise que connaît actuellement la Confédération, et conséquemment, nous n'avons pas étudié certaines de ces autres questions. Bien sûr, même en limitant ses horizons, on découvre vite comme il est difficile d'arriver à une entente. Je présume que si nous abordions toutes sortes d'autres principes politiques fondamentaux au gré de la discussion, il serait très difficile d'entrevoir même la fin de nos délibérations.

**M. Breau:** Monsieur le président, comme je l'ai dit avant de poser ma question, j'avais lu un résumé de votre premier rapport et bien sûr, je n'étais pas d'accord avec vos propositions avant même que vous ne les expliquiez et je ne vous approuve pas plus, maintenant que vous avez répondu à la question. Je crois vraiment que le régionalisme est le fait d'une démocratie adulte et qu'au Canada, il découle dans une certaine mesure d'une économie évoluée. Au fur et à mesure que les citoyens et les régions progressent, il est normal et démocratiquement logique que les gens retirent plus du système. Il serait normal que nous maintenions ce genre de régionalisme à l'avenir. Au Canada, il n'est pas nécessaire de changer ce qui est vraiment une forme très décentralisée d'élection des représentants pour nos institutions centrales et pour ce qui est de la politique nationaliste, je ne vois pas comment les gouvernements provinciaux pourraient plus efficacement que les personnes élues dans ces institutions centrales protéger les régions du pays.

Nous venons également de ces régions. Si les gouvernements provinciaux croient que nous ne les représentons pas efficacement, alors les votants dans nos régions peuvent nous renvoyer et élire quelqu'un d'autre. N'est-ce pas plus simple que de créer entre les gouvernements provinciaux et les institutions centrales un système compliqué de confrontation?

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, je le répète, je ne crois pas que les recommandations de notre comité portent sur le processus de représentation à la Chambre des communes des citoyens, des régions, des groupes, etc. Nous nous préoccupons plutôt de la façon de combler le fossé entre la réalité d'une juridiction partagée dans un système fédératif hautement décentralisé et le besoin d'une méthode plus efficace d'élaboration des politiques à l'échelle nationale.



[Text]

tralized federal system and the need for more effective national policy-making.

What we are concerned about is effective national policy-making, not federal government policy-making but national policy-making, which has to include within it the agents and the ingredients of national policy, the federal government and the provinces; and the name of the game is how to achieve that goal of effective national policy-making where your federal system is as decentralized as it is. So I think, Mr. Chairman, with respect, that is, functionally speaking, a separate question.

• 1605

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

Senator McLraith.

**Senator McLraith:** Mr. Chairman, I find myself in the awkward position that I would dearly love to spend a day discussing this whole subject with the witnesses because there is so much inherent in the material that I would like to examine and understand more fully; but in any event, it is interesting that in the basis for recommendations, for instance, they indicate that the present problems come from regionalism, provincialism and so on, and then in their remarks point out the difficulties between provincial governments and federal governments, and then go on from there to make certain recommendations; and I could not help thinking, as this was being done, that I had read in my history something about Mr. Mowat and Mr. Mercier and the Privy Council appeals, more in the last century, and I was brought up on the Rowell-Sirois Commission and on the Dominion Provincial Conference view, and I sat very close to the table as a member when Mr. Pattullo was Premier of British Columbia, Mr. Aberhart in Alberta, Mr. Hepburn in Ontario and Mr. Duplessis in Quebec, and it is my own view that while our institutions and committees and processes for consultation between the provinces and the federal need improvement—they certainly to—they have never been as efficient or as competent as they are at the present time, not since Confederation—but anyway that is another subject that we do not want to enter into now.

I want to content myself with one problem that concerns me in the whole thrust of the presentation, and perhaps I could start it by asking you: what causes you to think that the provincial representatives appointed by the executive from the province and answerable to that executive could serve better the cause of protecting your provincial rights or regional rights than the six ex-premiers of the provinces and the many—and I do not have the figure here but it is 10 or 11—exprovincial legislators who are in the Senate, who are not appointed for merely the life of the legislature, for two or three or four years, but are appointed until they are 75 years of age and are answerable only to their own conscience? What causes you to think one group of provincial people would be better than the other?

[Translation]

Nous nous préoccupons d'une méthode efficace d'élaboration des politiques à l'échelle nationale, non pas l'élaboration des politiques du gouvernement fédéral, mais l'élaboration des politiques nationales qui doivent tenir compte des agents et des ingrédients d'une politique nationale, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les provinces; il s'agit de trouver comment atteindre ce but alors que le système fédératif est si décentralisé. En toute déférence, monsieur le président, je crois que pour être pratique, il s'agit d'une question distincte.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci.

Sénateur McLraith.

**Le sénateur McLraith:** Monsieur le président, je me trouve dans une situation curieuse car j'aimerais bien passer toute une journée à discuter de toute cette question avec les témoins; il y a tellement à dire que j'aimerais pouvoir étudier la question plus à fond pour la mieux comprendre. Quoi qu'il en soit, il est intéressant de noter que dans leurs recommandations, par exemple, les témoins affirment que les problèmes actuels découlent du régionalisme, du provincialisme etc., puis dans leurs remarques ils soulignent les difficultés existant entre les gouvernements fédéral et provinciaux, pour ensuite faire certaines recommandations. Devant ces faits, je n'ai pu m'empêcher de me rappeler que dans mes cours d'histoire, j'ai lu quelque chose à propos de MM. Mowat et Mercier en appelant au conseil privé il y a plus d'un siècle et que j'ai fait mon apprentissage au sein de la Commission Rowell-Sirois. A la *Domision Provincial Conference*, à titre de membre, j'étais assis très près de la table alors que M. Pattullo était premier ministre de la Colombie-Britannique, M. Aberhart, premier ministre de l'Alberta, M. Hepbur premier ministre de l'Ontario et M. Duplessis premier ministre du Québec. Je suis d'avis que même si nos institutions, nos comités et nos processus de consultation entre les provinces et le gouvernement fédéral pouvaient être améliorés, ce qui est certainement le cas, ils n'ont jamais été aussi efficaces ou compétents que maintenant, du moins pas depuis la Confédération. De toute façon, c'est là une autre question que nous ne voulons pas aborder maintenant.

Je m'attaquerai plutôt à un problème qui me préoccupe dans l'ensemble de vos propositions, et je pourrais d'abord vous poser la question suivante: qu'est-ce qui vous mène à penser que les représentants provinciaux nommés par l'exécutif de la province et responsables devant cet exécutif pourraient mieux protéger vos droits régionaux et provinciaux que les six ex-premiers ministres des provinces et les nombreux ex-législateurs provinciaux - je n'ai pas leur nombre, ils sont dix ou onze - siégeant actuellement au Sénat. Ils ne sont pas nommés seulement pour la durée de la législature, deux, trois ou quatre ans, mais sont en poste jusqu'à ce qu'ils aient 75 ans, n'étant responsables que devant leur propre conscience? Pourquoi pensez-vous qu'un groupe de représentants provinciaux serait préférable à un autre?

[Texte]

**Mr. I Macdonald:** I think our purpose is not to pass judgement on the individuals or the source of individuals. The purpose of the chamber is to provide for the input of the provincial government and its policy, and its responsibility to matters in the federal jurisdiction that bear on the provinces; as I say, in order to ensure that that is in fact what happens, that it is a provincial government input that is carried out there in an orderly and accountable way, that when the government changes and hence the policy of the government changes that those representing it would change. It is really, as I say, a matter of fish and fowl. It is not a question, really, of the effectiveness of the present Senate or not but rather what instrument is most effective in meeting the current objective. This is why we feel as we do.

• 1610

**Senator McIlraith:** Do you think at the present time the provinces feel that much of direct provincial concern passes the noses of men like Senators Robichaud, Manning, Hicks, Smith, Robbin? It has not been my observation that it does. It entrenches on the provincial rights. Watch out; you are going to hear about it in about one second and hear rather forcibly, and these men are appointed and they are independent until they are 75 whereas the others would be answerable to an executive and that, it seems to me, removes a knob of responsible government. I am one of those who believes in executive whether federal or provincial; it should always be kept strictly answerable to the elected representatives of the people in all other provincial assemblies or the federal powers. I notice you take away that little element of responsibility, and putting responsible government there. Had that concerned you? Had it been thought about before you came to this conclusion?

**Mr. I. Macdonald:** Yes, indeed, and I might ask my colleagues to elaborate on this.

**Madam Justice Abella:** I think, Senator, that is in fact what we thought we were doing is suggesting the kind of House of Provinces that was set up formalizing and institutionalizing that responsibility but not at the federal level, at the level of the provincial governments. One of the reasons we established it rather than acknowledging that the conferences that exist at the moment are the only way of dealing with it was to impose some sanctions on the failure to agree. At the moment it is a...

**Senator McIlraith:** You would be making the federal government answerable to a provincial executive rather than it is now answerable because there is a right to keep it in the federal House as it is now, and they can get defeated and get an election called. This other way, the provinces can do nothing about calling a federal election.

**Mr. Simeon:** I think, Senator, it is interesting to sort of speculate how this process might work were there, let us say, to be a great sort of wave of much more centralist feeling in the country if all of a sudden people began looking very much towards Ottawa for the solutions of their problems. It seems to me that with this kind of system with the members of the House of the Provinces under instruction from a provincial

[Traduction]

**M. I. Macdonald:** Notre but n'est pas de porter un jugement sur les personnes ou sur leurs antécédents. Le but de la Chambre est de permettre la participation des gouvernements provinciaux en tenant compte de leurs politiques, de leurs responsabilités dans des questions ressortissant du fédéral mais ayant des conséquences pour les provinces; nous devons nous assurer que c'est bien ce qui se produit, que les gouvernements provinciaux peuvent apporter leur contribution ordonnée et responsable, que lorsqu'il y a changement de gouvernement et donc changement de politiques, les représentants des provinces changeraient également. Comme je l'ai dit, c'est vraiment une question de survie. Il ne s'agit pas du tout de savoir si le Sénat actuel est efficace ou non. Mais bien de déterminer quel est le mécanisme le plus approprié pour en arriver à l'objectif que nous nous sommes fixé. C'est la raison de notre attitude.

**Le sénateur McIlraith:** Les provinces, voyez-vous, craignent beaucoup actuellement qu'un grand nombre de sujets qui intéressent directement les provinces passent sous le nez d'hommes comme les sénateurs Robichaud, Manning, Hicks, Smith, Roblin? J'ai dû me rendre compte que ce n'est pas le cas. Si une mesure empiète sur le droit des provinces, on entend parler tout de suite et sur un ton très ferme. Ces hommes sont nommés et peuvent agir d'une façon indépendante jusqu'à l'âge de 75 ans. Leurs remplaçants seraient comptable à l'exécutif. Il me semble que c'est une atteinte à la notion de gouvernement responsable. Je suis de ceux qui croient que l'exécutif, qu'il soit fédéral ou provincial, doit toujours être tenu strictement comptable aux représentants élus du peuple aux assemblées législatives ou au parlement fédéral. Je note que vous enlevez cet élément de responsabilité. Y avez-vous songé avant d'en venir à cette conclusion?

**M. I. Macdonald:** Certainement. Je puis demander à l'un de mes collègues d'élaborer.

**Le juge Abella:** Sénateur, en proposant cette chambre des provinces, nous avons pensé justement rendre officiel, consacrer cette notion de responsabilité, mais à l'échelon provincial, non pas à l'échelon fédéral. Une des raisons pour lesquelles nous avons pensé qu'il fallait imposer des sanctions pour le défaut de s'entendre. Actuellement...

**Le sénateur McIlraith:** Vous rendez le gouvernement fédéral comptable à l'exécutif provincial contrairement à la pratique actuelle. Une mesure peut rester en plan à la Chambre fédérale actuellement. Un gouvernement peut être défait et des élections peuvent être déclenchées. De votre façon, les provinces ne peuvent rien faire, elles ne peuvent déclencher des élections fédérales.

**M. Simeon:** Il est intéressant de se demander comment le système pourrait fonctionner si le désir d'une plus grande centralisation se manifestait au pays, si les gens tout à coup se tournaient vers Ottawa pour les solutions à leur problème. Sous ce système, les membres de la Chambre des provinces recevraient leurs instructions des gouvernements provinciaux. Si les gouvernements provinciaux disaient à leurs membres



## [Text]

government, and if a provincial government then instructed those members to take a very hard provincialist line, the provincial governments would soon begin to feel the heat from their populations. "Look, you are blocking the great national will; no, we think this should be done nationally". So that would be this should be done nationally". So that would be the mechanism.

**Senator McIlraith:** That does not address itself to the point I am seeking to raise; I am perhaps not making myself clear. What you have done in effect is remove the executive from the direct answerability to the elected representatives; what you have done with this structure is provide a new machinery to concern itself with the allocation and exercise of power as between federal and provincial authorities, governments. And that is a very important subject but it seems to me it should be dealt with by other means than this structure, that this structure does some damaging things.

I quite share the concern you have on the other subject as between the exercise of authority and powers between federal and provincial authority and its co-ordination and so on. But this other thing concerns me. I am one of those who has rather strong views about the tendency in governments at all levels to tend to remove the executive from that constant need for answerability, which I regard as the one basic protection we have in our system, whether federal or provincial.

I guess my time is about gone but I would like really to pursue this aspect of the discussion with you to know more fully what you found in your work and in your research and that kind of thing, because I think in our Prime Minister putting up for amendment of the constitution, we must not merely amend for the sake of amending. We must be amending it to improve, and in improving it, we must be seeking to strengthen the responsibility and not strengthen the executive vis-à-vis whatever the other bodies are. And I assure you that in the Senate the power to examine legislation, for instance all the types of legislation, at the stage when it has passed the policy in the House of Commons and then to draftsmanship is to see that it does what it is purporting to do without creating injustices on a group of people and that sort of thing, and also in preventing an executive from bringing forward some legislation it would otherwise bring forward if that indeed was not there. There is a very real power and I just would hate to see that aspect of it not be given full assessment and consideration because there is nothing in here that provides in the new House for the detailed examination of legislation as to qualify after the main points of principle are passed and the desirability of legislating such is accepted. That is the area of my concern and as I say, it is a big subject. I would like to have the time to deal with it at some length.

• 1615

**Mr. Simeon:** Senator, it seems to me that what is involved there is the suggestion that rather than any discussion of a second chamber, whether it be our House of the Provinces or the House of Federation or whatever, an alternative route is to say, how can we make the House of Commons in some sense more representative? And it seems to me, with respect, that

## [Translation]

d'adopter une attitude intransigeante au nom des provinces, ils auraient à répondre à leur population. Elles devraient leur faire savoir qu'ils vont à l'encontre de la volonté nationale, qu'elles désirent que telle ou telle chose se fasse à l'échelon national. C'est ainsi que le système fonctionnerait.

**Le sénateur McIlraith:** Vous ne répondez pas à l'objection que je soulève. Je me fais peut-être mal comprendre. Vous rendez l'exécutif un peu moins comptable aux représentants élus. Avec ce système, vous créez un nouveau mécanisme intéressé seulement au partage et à l'exercice des pouvoirs à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial. C'est très important, mais il me semble qu'on devrait procéder autrement, que ce mécanisme comporte des désavantages.

Je comprends votre intérêt pour l'exercice de pouvoir au niveau des autorités fédérales et provinciales et sa coordination. Mais j'ai cette préoccupation. Je suis de ceux qui ont des opinions très arrêtées sur cette tendance qu'ont tous les gouvernements à tous les niveaux de rendre l'exécutif moins comptable. J'estime que c'est une protection fondamentale que comporte notre système, que ce soit à l'échelon fédéral ou provincial.

Je suppose que mon temps de parole est écoulé, mais j'aimerais pouvoir continuer de discuter de cet aspect avec vous afin de mieux connaître les résultats de votre travail et de votre recherche à cet égard. Notre premier ministre désire modifier la constitution, mais nous ne devons pas modifier pour le plaisir de la chose. Nous devons modifier la constitution de façon à l'améliorer. Ce faisant, nous devons renforcer la notion de responsabilité et non pas renforcer l'exécutif vis-à-vis des autres échelons. Je puis vous assurer que le pouvoir du Sénat d'examiner les lois, toutes les lois une fois qu'elles ont dépassé les stades de la politique et de la rédaction à la Chambre des communes est là pour veiller à ce qu'elles atteignent leur objectif sans créer d'injustice pour qui que ce soit. Il est là également pour empêcher que l'exécutif ne présente des lois inadmissibles autrement. Ce pouvoir est très réel. Je souhaiterais vivement que vous lui accordiez toute l'attention qu'il mérite. Il n'est rien dans ces propositions qui permet à la nouvelle chambre de procéder à l'examen détaillé des lois pour ce qui est de leur qualité une fois que les grands principes ont été établis et que leur adoption a été jugée souhaitable de façon générale. Comme je l'ai dit, c'est là ma préoccupation. Je souhaiterais avoir plus de temps pour en traiter.

**M. Simeon:** Il me semble, sénateur, que plutôt que de parler d'une deuxième chambre, que ce soit notre chambre des provinces ou la chambre de la fédération, on veuille faire en sorte que la Chambre des communes soit plus représentative. Or, en toute déférence, je dois vous dire qu'il y a toutes sortes de difficultés qui empêchent la Chambre des communes dans



## [Texte]

there are some sort of general difficulties which do make it indeed hard for the House of Commons in general and for individual members of Parliament to act in a representative or a regionally representative role in all its dimension. Some of them have to do with the difficulty of the party system and the way that operates and the fact that we have our major national parties with these big areas of weakness across the country. Therefore, it is hard for those interests to be represented within their caucus and in the cabinet if they are empowered. I think there is the extent of party discipline which to some extent reduces the ability of members to form cross-party regional alliances on some issues. There is the problem of the very complexity of government policy at the moment, which seems to me, especially at the level of the Cabinet, really to have forced Cabinet members to become primarily managers of policy and managers of their departments rather than their historic roles, the roles that were played by James Gardiner and so on—I can give you many examples—of the regional representative at the centre. And then I guess the final difficulty, of course, and one which second chambers are very often designed to get around, is that almost inevitably representation in the House of Commons must be by population, and that obviously creates difficulties for some of the small regions which, even if they were fully represented proportionately, would still be a very small weight.

I guess, in approaching this whole thing, my own preference, if it were possible, really, would be to have gone the House of Commons route and say, how can we get around some of those disturbing problems in the context of the House of Commons? And that, of course, would lead one to consider suggestions for getting around this imbalance between seats and votes in some regions, some other devices perhaps for strengthening the ability of parties to appeal across the country, perhaps some changes in the role of party discipline and so on. The difficulties there I think were that as you begin to think of some of those changes—and I have heard some people even recommend something very like an American congressional system—all of the difficulties we have been talking about of what that does to parliamentary government and responsible government and so on arise and all sorts of very strong opposition begin to develop. And, of course, even if it were possible to get agreement on that, it would not deal specifically with the intergovernmental problem that we have, nor would it deal with the problem of the governments in lightly populated regions or the problem of the minorities because the House of Commons was operating accordingly to majority rule. So, in some sense I think I would like to have gone that way, and if I thought it was possible I think perhaps that would have been where I would have pushed. But it seems to me that in the analysis of the situation that really was not possible and one therefore had to deal with it at the level that we did, although not seeing it as the ideal.

• 1620

**Senator McIlraith:** There is one small point we have not raised yet—and I do not propose raising it now but I want to mention it . . .

## [Traduction]

son ensemble et ses députés à titre individuel d'agir vraiment en tant que représentants d'une région. Il y a la difficulté que présente le système des partis, la façon dont fonctionne ce système, le fait que nos principaux partis nationaux sont faibles dans certaines grandes régions du pays. Il est difficile pour ces intérêts d'être représentés adéquatement à l'intérieur des caucus des partis et à l'intérieur du cabinet du parti au pouvoir. Il y a la discipline des partis qui empêche dans une certaine mesure les députés de former des alliances régionales en dehors des partis pour certaines questions. Il y a le problème que présente la complexité de la politique gouvernementale actuellement. Au niveau du cabinet, il me semble que ses membres sont devenus surtout des gestionnaires de politique et des directeurs de ministères. Ils n'assument pas leur rôle historique, le rôle qu'ont joué James Gardiner et d'autres. Je puis donner plusieurs exemples de personnes qui ont été des représentants régionaux au gouvernement central. Il y a une dernière difficulté, une difficulté que sont souvent censés résoudre les deuxièmes chambres, le fait que la représentation à la Chambre des communes suit inévitablement la population. Les petites régions ont du mal à se faire entendre même si elles sont représentées selon leur population. Elles ne font pas le poids.

Dans toute cette question, j'aurais préféré, personnellement, passer par la Chambre des communes et essayer de résoudre les difficultés qui existent. Il aurait fallu ainsi soumettre certaines propositions sûres de mettre fin à ce déséquilibre dans le nombre de sièges et le nombre de voix pour certaines régions. Il aurait fallu trouver des moyens de rendre les partis attrayants à l'ensemble du pays. Il aurait fallu changer le rôle de la discipline des partis. On se rend vite compte de la difficulté d'apporter tous ces changements, j'ai même entendu des gens qui souhaitaient quelque chose comme le congrès américain, on se rend vite compte de tout ce que ces mesures comportent pour les notions de Parlement et de gouvernement responsable et l'Opposition commence à se manifester. Et même si on parvenait à un accord sur ce sujet, il resterait le problème des relations intergouvernementales, le problème du gouvernement dans les régions à faible population, le problème de minorités. A la Chambre des communes, évidemment, c'est la majorité qui l'emporte. J'aurais donc souhaité pouvoir passer par la Chambre des communes. Si j'avais cru que c'était possible, c'est ce que j'aurais recommandé. Il s'est révélé à l'analyse que c'était impossible. Il a fallu procéder comme nous l'avons fait, même si ce n'est pas idéal.

**Le sénateur McIlraith:** Il est un détail dont nous n'avons pas parlé jusqu'à présent. Je ne veux pas en parler maintenant mais je veux tout simplement le signaler . . .

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am grateful for that, Senator, because your time has more than expired.

**Madam Justice Abella:** On a purely practical level, one of the ways we dealt with that concern about the role of the House of Commons was to procedurally suggest that there be simultaneous introduction of legislation, and in the Utopian scheme we had, there would be committees of both Houses.

**Senator McIlraith:** ... now because we deal with it in advance of it coming.

There is nothing proposed anywhere in your paper for the examination of legislation that, under the present Parliamentary practice, can only be done or can be more easily be done, certain types of technically difficult legislation, the Senate.

That is a subject that would have to be looked at in the scheme you were talking about. I leave it at that. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

Mr. Caccia, followed by Senators Bird and Van Roggen. Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman.

The first question has to do with the appointments of the Supreme Court judges. What are the advantages of the proposed procedure in the brief whereby judges would be nominated by the federal government and then approved by the House of the Provinces as compared to the system that we have at the present time?

**Mr. I. Macdonald:** The principal objective that we were dealing with here was to ensure that the court, which is the final interpreter of the constitution, is perceived as acceptable in discharging that responsibility not only to the federal government and to the provinces. That is our principal concern and the principal advantage we see.

The mechanism for doing that would be approval of the appointments through the House of the Provinces.

**Mr. Caccia:** Do you think this would be an improvement over the present system, the approval by the House of the Provinces?

**Mr. I. Macdonald:** Yes, we would.

**Mr. Caccia:** Would you hold to the opinion that this would result in a Supreme Court consisting of members whose quality would be similar to the quality that we have at the present time?

**Mr. I. Macdonald:** Yes.

**Mr. Caccia:** You do not think that, being exposed to the scrutiny of a political body, as non-partisan as you think it will be, that this will, perhaps, preclude some members of the legal profession of high calibre from entering this kind of scrutiny.

**Mr. I. Macdonald:** Well, one cannot anticipate, I suppose, the recreation of the people but, if it is part of the due process of the institutions of the country, I would think it would become as well established as the present practice is. Certainly, the advantage which it confers in terms of the extreme importance of that body in our system of government suggests to us that, if there is that risk inherent in it, it is a risk worth taking.

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous me voyez ravi, sénateur, car vous avez largement dépassé votre temps de parole.

**Le juge Abella:** Du point de vue pratique, nous avons essayé d'envisager le rôle de la Chambre des communes ainsi: Les projets de loi seraient déposés simultanément et, suivant le mode utopique auquel nous avons songé, ils seraient étudiés par des comités des deux chambres.

**Le sénateur McIlraith:** ... parce que nous en parlons en avance.

Dans votre mémoire vous ne parlez pas de l'étude des projets de loi qui, en vertu de la pratique parlementaire actuelle, ne peuvent être étudiés en raison de leur difficulté technique, qu'au Sénat.

Il ne faudra pas oublier cet élément quand nous réfléchirons au modèle que vous proposez. Je m'en tiendrai là. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci.

M. Caccia a la parole et ce sera ensuite au tour des sénateurs Bird et Van Roggen. Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Merci monsieur le président.

Ma première question a trait à la nomination des juges de la Cour suprême. Quels avantages la procédure proposée dans votre mémoire, à savoir que les juges seraient nommés par le gouvernement fédéral et que leur nomination serait ensuite approuvée par la Chambre des provinces, comporte-t-elle par rapport au système actuel?

**M. I. Macdonald:** Nous voulons nous assurer ici que la Cour qui est l'interprète de dernière instance de la constitution, soit perçue comme un organisme qui assume ses responsabilités non seulement à l'égard du gouvernement fédéral mais également à l'égard des provinces. Voilà notre objectif premier et l'avantage principal que nous trouvons à cette solution.

Pour ce faire, il faut que les nominations soient approuvées par la Chambre des provinces.

**M. Caccia:** Pensez-vous que cela offre une amélioration au système actuel, cette approbation par la Chambre des provinces?

**M. I. Macdonald:** Oui, nous le pensons.

**M. Caccia:** Pensez-vous qu'ainsi la Cour suprême sera formée de juges dont la compétence sera égale à la compétence des juges actuels?

**M. I. Macdonald:** Oui.

**M. Caccia:** Ne pensez-vous pas que le fait de devoir être sanctionné par un organisme politique, si objectif que vous pensiez qu'il soit, dissuadera certains avocats très compétents?

**M. I. Macdonald:** On ne peut pas préjuger de la réaction des gens mais si cette pratique s'intégrait aux institutions du pays, je serais porté à croire qu'elle deviendrait aussi bien établie que la pratique actuelle. Il est indéniable que les bénéfices qu'on en tirera pour un organisme si important pour notre système gouvernemental valent la peine qu'on prenne ce risque.

## [Texte]

**Mr. Caccia:** Would you personally take it?

**Mr. I. Macdonald:** Pardon?

**Mr. Caccia:** Would you take it?

**Mr. I. Macdonald:** Well, let me tell you sometime the process by which one becomes a university president.

**Mr. Caccia:** No reflection on the process, is it?

If I understand your brief correctly, you are recommending a retirement age of 70 for the members of the Supreme Court but no age limit for the members of the courts of the provinces. Is that correct?

• 1625

**Mr. I. Macdonald:** I am sorry, I missed the first part of that.

**Mr. Caccia:** If I interpret correctly your brief, you are recommending a retirement age of 70 for Supreme Court judges and no age limit for members of the courts of the provinces. Is that correct?

**Mr. I. Macdonald:** On page 12, under courts of the provinces, the age of 70 unless otherwise provided by the province.

**Mr. Caccia:** Fine. Yes. So, It would apply to both.

**Mr. I. Macdonald:** Yes.

**Mr. Caccia:** What made the committee think there ought to be an age limit of 70?

**Mr. I. Macdonald:** By no exact science to be sure, but . . .

**Mr. Caccia:** Considering the fact that we have a number of active senators of an age of . . . well, of all the senators and perhaps judges of the Supreme Court too, if I may stand corrected, Mr. Chairman.

**Mr. I. Macdonald:** It was a reasonable arbitrary view.

**Mr. Caccia:** Why not 65?

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, if you are going to press any of us on that individually, we will all have our own view. I, for one, am not terribly impressed by retirement ages at all but, you know . . .

**Senator Forsey:** They just wanted to get rid of dead wood like me.

**Mr. Caccia:** Where would you recommend that the House of the Provinces ought not to be given powers to initiate legislation? What led you to that conclusion?

At the present time, by way of a background, under the present system, some very fine legislation has been initiated by the Senate.

**Mr. I. Macdonald:** I do not think we exclude that possibility from our future considerations or if this method were adopted from including this in the process. We believe the House should be small, its scope should be limited and the work before it will be plentiful in dealing with provincial input to the many, many areas of federal jurisdiction and related federal jurisdiction that will be before it. I think our reason, therefore,

## [Traduction]

**M. Caccia:** Le prendriez-vous vous-même?

**M. I. Macdonald:** Excusez-moi?

**M. Caccia:** Accepteriez-vous de passer par là vous-mêmes?

**M. I. Macdonald:** Je pourrais vous en dire long sur ce à quoi doit se soumettre un président d'université.

**M. Caccia:** Mais vous acceptez quand même ce que cela implique n'est-ce pas?

Si j'ai bien compris le sens de votre mémoire, vous recommandez que l'âge de la retraite soit fixé à 70 ans pour les membres de la Cour suprême mais qu'il n'y ait pas d'âge fixé pour les juges des tribunaux provinciaux. Est-ce que je me trompe?

**M. I. Macdonald:** Excusez-moi, je n'ai pas bien compris la première partie de votre question.

**M. Caccia:** Si je comprends bien ce que vous dites dans votre mémoire, vous recommandez que les juges de la Cour suprême prennent leur retraite à 70 ans mais qu'il n'y ait pas d'âge fixé pour les juges des tribunaux provinciaux. Est-ce que je me trompe?

**M. I. Macdonald:** A la page 10, sous la rubrique Tribunaux provinciaux, nous recommandons que l'âge de la retraite soit fixé à 70 ans à moins que la province n'en décide autrement.

**M. Caccia:** Très bien. L'âge de la retraite sera donc fixé à 70 ans pour les deux cas.

**M. I. Macdonald:** Oui.

**M. Caccia:** Comment le Comité en est-il arrivé à cette recommandation?

**M. I. Macdonald:** Ce n'est pas scientifique mais . . .

**M. Caccia:** N'oublions pas qu'il y a plusieurs sénateurs assez âgés qui sont cependant très actifs . . . Qu'on me reprenne si je me trompe, mais il n'y a pas seulement que des sénateurs mais aussi des juges de la Cour suprême.

**M. I. Macdonald:** C'est une opinion arbitraire qui se défend.

**M. Caccia:** Pourquoi n'avez-vous pas choisi 65 ans?

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, chacun d'entre nous a une opinion personnelle là-dessus. Pour ma part, je ne suis pas particulièrement enthousiaste pour que l'âge de la retraite soit fixé mais, vous n'ignorez pas . . .

**Le sénateur Forsey:** On cherche tout simplement à se débarrasser des vieilles croûtes comme moi.

**M. Caccia:** Dans quels domaines recommandez-vous que la Chambre des provinces n'ait pas la pouvoir de présenter des projets de loi? Sur quoi fondez-vous votre recommandation?

En vertu du système actuel, je puis vous citer des exemples éloquentes de projets de loi qui ont été présentés par le Sénat.

**M. I. Macdonald:** La possibilité n'est pas exclue et le mécanisme pourrait très bien s'imbriquer dans le processus. Nous pensons que la Chambre des provinces devrait être réduite, son influence limitée et son travail restreint à l'expression du point de vue provincial dans les nombreux domaines de compétence fédérale, entière ou partielle. Ce n'est pas en vertu d'un principe mais d'un point de vue purement pratique que



*[Text]*

was not one of principle but purely a practical matter in that we felt that the Chamber would have its hands full dealing with the primary responsibilities.

**Mr. Caccia:** But you do not exclude it?

**Mr. I. Macdonald:** We do not exclude it. Among the various things, as I indicated today, in the supplementary considerations, we have moderated, changed in some respect the view we have of this thing. And I think that will continue, it is not a matter of principle.

**Mr. Caccia:** That is fine. May we move onto another topic? The answer is adequate; thank you very much.

On the topic of concurrent powers, is it correct to conclude that in your recommendations you have dropped from the general procedure the Office of the Lieutenant Governor? And, if so, why?

**Mr. I. Macdonald:** Where does that impression arise?

**Mr. Caccia:** Well, you have to look it up because it is not mentioned. On page 20, and by reading what follows the paragraph beginning with the words:

The following method should be amended only in accordance with this procedure.

**Mr. I. Macdonald:** I do not believe that omission was intentional. If that is an omission, I think it is an omission in our text which we have not noted before. It was not intended to be an omission. Thanks for drawing it to our attention.

• 1630

**Mr. Caccia:** Finally, Mr. Chairman, since my time is almost up, a notion has been expressed this afternoon by members of the committee which I have difficulty in understanding, namely, the notion that Premiers and provincial politicians in the house of the provinces would be inclined to act as statesmen rather than as inspired by partisan views, if I remember correctly.

First of all, I would like to know where these notions come from. I am asking this question not in a critical sense but only because I would like to understand better why the advisory committee has come to this conclusion, considering the fact that all these Premiers are not the product of the Immaculate Conception but come from a different political process and sometimes a very partisan one.

**Mr. Simeon:** Yes, indeed they are!

Mr. Chairman, it is very difficult to predict exactly how these people would behave. I think our understanding was based on many observations that have been made respecting the federal-provincial interaction at the moment, which is that partisan considerations have not loomed large in that process. And given my expectations about the range of issues that the house of the provinces would be dealing with, they would be issues which would engage the regional and provincial interests. And on those issues in particular, I think we would expect that regional interest to be the predominant one in the minds of the participants. If there were to be some transformation in

*[Translation]*

nous recommandons que la Chambre assume, d'abord et avant tout, ses responsabilités premières.

**M. Caccia:** Mais vous n'excluez donc pas la possibilité qu'elle le fasse?

**M. I. Macdonald:** Pas du tout. Je l'ai déjà dit aujourd'hui, dans des annexes au mémoire, nous avons modifié et modéré à certains égards l'opinion que nous avons là-dessus. Je pense que nous continuerons de le faire car il n'y a pas de principe en cause ici.

**M. Caccia:** Très bien. J'aimerais passer à autre chose. Votre réponse me satisfait, merci beaucoup.

En ce qui concerne les domaines de compétence mixte, dois-je conclure de vos recommandations que le bureau du lieutenant-gouverneur est supprimé? Le cas échéant, pourquoi?

**M. I. Macdonald:** Comment en êtes-vous arrivé à cette conclusion?

**M. Caccia:** Eh bien, on n'en parle pas. A la page 20, au paragraphe qui commence par les mots:

La méthode suivante ne devrait être modifiée qu'en accord avec cette procédure.

**M. I. Macdonald:** C'est un oubli qui n'est pas intentionnel. Nous n'avions pas remarqué que le texte comportait cette lacune. Merci d'attirer notre attention là-dessus.

**M. Caccia:** En terminant, monsieur le président, on a parlé ici cet après-midi de l'éventuelle présence des premiers ministres provinciaux et des hommes politiques provinciaux à la Chambre des provinces. Je n'ai pas très bien compris ce que cela signifiait. Ces derniers agiraient à titre d'hommes d'État plutôt que de refléter les opinions de leurs partis. Est-ce cela?

J'aimerais savoir d'où vient cette idée. Je ne veux pas critiquer quoi que ce soit ici, mais j'aimerais savoir pourquoi le Comité consultatif arrive à cette conclusion, étant donné que les premiers ministres provinciaux ne proviennent pas de l'Immaculée Conception mais bien du processus politique, souvent le reflet de la partisanerie.

**M. Simeon:** Vous avez tout à fait raison.

Monsieur le président, il est très difficile de prévoir exactement comment ces gens se comporteront. Nos conclusions sont fondées sur ce que l'on peut tirer de la situation fédérale-provinciale actuelle car le moins qu'on puisse dire c'est que les considérations de partis n'y ont pas eu un rôle très important. A mon avis, les questions dont sera saisie la Chambre des provinces seront d'ordre régional et provincial. Dans l'ensemble, on peut s'attendre que les questions d'ordre régional seront présentes au premier chef dans l'esprit des participants. Ce résultat est d'autant plus plausible qu'on peut prévoir que notre système de partis subira des transformations telles que

[Texte]

our party system so that, ideologically, parties changed and became much more consistent and homogeneous across the country, which is to some extent the case in Germany with the parties, then it might have that effect.

**Mr. Caccia:** But you do not exclude the natural desire or wish of getting re-elected at the next election, surely.

**Mr. Simeon:** I do not think there are going to be . . .

**Mr. I. Macdonald:** Mr. Chairman, I do not think those factors are likely to change, whatever the system. I think, though, I find it much easier to think about the operation of such a process by imagining real cases, and I am sure those of you who are practitioners in this business more so.

Suppose the federal government is introducing a bill to do with the export of energy, which is a federal responsibility, but it so happens it deals with a resource which is under the administrative jurisdiction of the province. There are, clearly, immense difficulties in reconciling a bill of federal jurisdiction of that character with the reality of the provinces having control over the production and administration of those resources. Now, where does that best take place? And when the provincial representatives are dealing with that subject in the house of the provinces, is that going to be an effective way of bringing together and bringing before the public the reality of that contentious issue? We think it is.

When Senator McIlraith was speaking earlier on another alternative, it is to institutionalize in some manner, more than it is today, the federal-provincial conference. I think that is an attractive possibility in terms of practical procedure in some ways, but it also surely adds or consolidates another institution which is extraparlimentary.

So the problem, if I may say, that this committee and everyone in this business cannot escape, whether we like or not, is the problem that we are dealing with and that is in the nature of this federation, in the nature of this country, the extraordinary capacity for conflict and tension unless, as I said earlier, we are sufficiently ingenious in redesigning the distribution powers so that all those problems disappear, which I very much doubt.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. I am sure the Committee would want me to say, in calling on Senator Bird, that we all express our sincere sympathy to her for her recent great loss. John Bird was one of the ablest reporters on Parliament Hill and one of the most loved and we will miss him greatly.

**Senator Bird:** Thank you very much, Mr. Chairman. My question concerns the Supreme Court again. You state that you want to keep nine members to continue to be from Quebec. And then you say a five-man bench should hear all Quebec civil law cases; three of the judges should be schooled in that legal system. What would be the function of the two who by implication are not schooled in that system?

[Traduction]

du point de vue idéologique ils deviendront plus cohérents et plus homogènes à travers le pays comme c'est le cas en Allemagne, par exemple.

**M. Caccia:** Mais on ne peut pas nier le fait qu'il existe un souhait naturel de se faire réélire aux prochaines élections.

**M. Simeon:** Je ne pense pas que . . .

**M. I. Macdonald:** Monsieur le président, je ne pense pas que ces facteurs soient modifiés, quel que soit le système. Je pense cependant que l'on peut s'imaginer beaucoup plus facilement la réalité du processus en songeant à des cas précis. Vous pouvez le faire d'autant plus facilement que vous êtes des praticiens dans ce domaine.

Supposons que le gouvernement fédéral présente un projet de loi sur l'exportation de l'énergie, domaine de compétence fédérale, mais que la forme d'énergie en cause relève de la compétence administrative d'une province. De toute évidence, il serait extrêmement difficile de concilier un projet de loi fédéral en la matière et la réalité des provinces qui régissent la production et l'administration des ressources en cause. Comment le processus se concrétiserait-il alors? Quand les représentants provinciaux se pencheront sur le sujet à la Chambre des provinces, réussiront-ils à cerner la question et à présenter au public un problème aussi controversé dans toute sa réalité? Nous pensons que cela sera possible.

Le sénateur McIlraith parlait tantôt d'une autre solution. Nous cherchons à concrétiser dans les institutions, mieux qu'elles ne le sont aujourd'hui, les conférences fédérales-provinciales. Par certains côtés, je pense que notre proposition offre des avantages pratiques mais, par ailleurs, elle ajoute et bâtit une autre institution qui est extra-parlementaire.

Et si je puis m'exprimer ainsi, le problème auquel personne ne saurait échapper, pas plus ce comité que quiconque, peu importe la forme qu'on préfère, c'est précisément le problème que nous sommes en train d'examiner, à savoir les sources extraordinaires de conflits et de tensions qui résident dans la nature de la Fédération et la nature de ce pays, à moins que, je le répète, nous fassions preuve de suffisamment d'ingéniosité pour concevoir un nouveau partage des pouvoirs capable d'éliminer tous ces problèmes; mais je doute beaucoup que nous y parvenions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Avant de céder la parole à M<sup>me</sup> Bird, je tiens à lui exprimer toute ma sympathie au nom du comité en raison de la perte qui vient de la frapper lourdement. John Bird était en effet l'un des journalistes les plus compétents sur la Colline parlementaire où on l'estimait beaucoup; et il va nous manquer considérablement.

**Le sénateur Bird:** Merci beaucoup, monsieur le président. Ma question se rattache à la Cour suprême, encore une fois. Vous voudriez qu'on y maintienne neuf membres du Québec. Mais vous dites qu'un tribunal composé de cinq personnes devrait continuer à juger tous les procès du Québec se rattachant aux droits civils, et que trois de ces juges devraient avoir une formation juridique dans ce domaine. Quel serait donc le rôle des deux autres juges dont on peut déduire qu'ils ne seraient pas formés à ce système?

## [Text]

Secondly, could you please, in light of what was recommended in Bill C-60 on the subject give us not only the rational but some concrete examples of the evidence which led you to make this recommendation?

**Mr. I. Macdonald:** Rosie if you would like to help bail me out of this leaky vessel.

**Madam Justice Abella:** It is a long time ago since we discussed that so I will give you the rationale that I remember at the time.

**Senator Bird:** Any evidence, please, too.

**Madam Justice Abella:** We were dealing with two conflicting concerns that are commonly expressed about judges generally: one is that there should be a certain area of expertise before a judgment is made on an issue and that led us to suggest that on civil code cases there should be judges who were schooled in that area. The other is the acknowledgement that judges are all wise and know all things about all issues and, therefore, there should not be the assumption that just because you are not schooled in it you cannot quickly develop an expertise in the area or have not a sense of judgment to bring on the case.

I think it was the combination of those two considerations, wanting to preserve an expertise on an area that was exclusively within the knowledge of those judges would come from Quebec and at the same time acknowledging that there was wisdom to bring on a case even though there was no direct experience with that system of law.

**Senator Bird:** What gave you the information that the judges of the Supreme Court that we have had over the years were not trained both in the civil code and English common law. What made you feel that they had made judgments which obviously showed a lack of understanding of the Quebec code and of common law?

**Madam Justice Abella:** I do not think that was the approach that we took. There was no historic basis for that decision that we made. I think it was rather . . .

**Senator Bird:** But you must make decisions based on evidence.

**Madam Justice Abella:** It was, if I can say, a political concern.

**Senator Bird:** That is what I thought.

**Madam Justice Abella:** And I have my own reservations about that sort of thing, especially at a judicial level, but I think to be honest that was probably as fundamental a reason for that decision in making a majority of the judges on that case from Quebec as any I can give you.

**Senator Bird:** You would think that would be less divisive than the present system.

**Madam Justice Abella:** Less divisive than the present system?

**Senator Bird:** Yes, if you were making a judgment that only those judges who are especially trained, the Quebec judges, are capable of judging only Quebec things. Are you not saying

## [Translation]

Deuxièmement, étant donné ce que préconise le Bill C-60 à cet égard, pourriez-vous, s'il vous plaît, non seulement nous exposer vos raisons mais encore nous citer plusieurs exemples concrets qui vous ont conduit à présenter cette recommandation?

**M. I. Macdonald:** Rosie, pourriez-vous s'il vous plaît me tirer d'embaras?

**Mme Abella:** Nous en avons discuté il y a longtemps mais je vais faire appel à ma mémoire pour vous expliquer ce qui nous a motivés.

**Le sénateur Bird:** Donnez-nous aussi des exemples précis.

**Mme Abella:** Nous étions en présence de deux préoccupations antagonistes qui sont fréquemment invoquées lorsqu'on parle des juges de manière générale; la première est qu'un jugement ne peut être rendu sans une certaine connaissance du domaine en cause, ce qui nous a amenés à dire que les procès relevant du Code civil devraient être jugés par des juges qui ont été formés dans ce domaine. Deuxièmement, on connaît la sagesse des juges et la connaissance qu'ils ont de toutes choses et, par conséquent, ce n'est pas parce que la formation qu'ils ont reçue est étrangère à ce domaine qu'ils ne sont pas capables de s'y familiariser par la suite ou encore d'exercer leur jugement.

Tout repose donc sur ces deux considérations, à savoir la volonté de préserver certaines compétences dans un domaine que connaissent exclusivement les juges du Québec et, en même temps, nous voulons reconnaître que, même en l'absence d'une expérience directe de ce système juridique, les juges savent faire preuve de discernement.

**Le sénateur Bird:** Qu'est-ce qui vous a permis de croire que les juges de la Cour suprême n'ont pas été formés au Code civil et au droit coutumier anglais? Qu'est-ce qui vous a permis de penser que certains de leurs jugements dénotaient à l'évidence une ignorance totale du code civil et du droit coutumier?

**Mme Abella:** Ce n'est pas de cette façon que nous avons envisagé les choses. Notre décision n'a aucun fondement historique. C'est plutôt . . .

**Le sénateur Bird:** Mais les décisions doivent reposer sur des preuves.

**Mme Abella:** Notre préoccupation était, si je puis dire, d'ordre politique.

**Le sénateur Bird:** C'est ce que je pensais.

**Mme Abella:** J'ai mes propres réserves, surtout lorsqu'on touche au domaine judiciaire mais, pour être franche, c'est probablement une des raisons essentielles qui a motivé la décision d'avoir une majorité de juges du Québec.

**Le sénateur Bird:** Selon vous, il y aurait moins de dissensions que dans le cadre du régime actuel?

**Mme Abella:** Moins de dissensions que dans le cadre du régime actuel?

**Le sénateur Bird:** Oui, si l'on déclare que seuls des juges qui ont reçu une formation spéciale, c'est-à-dire les juges du Québec, sont capables de juger les procès du Québec. N'êtes-



[*Texte*]

that the court is not a federal court but a court in which its members are prejudiced, perhaps?

**Madam Justice Abella:** I share that concern. I think it is a legitimate one.

**Senator Bird:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Bird. Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** Thank you, Mr. Chairman. I might start by saying that I think all of us in the Senate and elsewhere in the country agree that Senate reform is something that is long overdue. Where we come to the difficulty is how, and I have great difficulty in getting my mind around this thing that is not only inherent in your report but is so common in the country today, emanating from provincial governments, that somehow people either elected or appointed to a federal parliament do not represent their regions, their provinces anymore. I assure you I was not conceived in a test tube on the moon and dropped to Ottawa...

• 1640

**Miss MacDonald (Kingston and the Islands):** A clone.

**Senator van Roggen:** A clone. I can assure you, from sitting in the Liberal Caucus in my Province of British Columbia and there are others here who sat in other caucuses in that province, and from knowing how the system works and working within the system, that we are as effective as anyone can be within the federal structure in representing the views of the people of that province. Of course nothing you suggested does anything but diminish the role of the elected representatives of the House of Commons, it seems to me, which I find most unfortunate.

Now before I go a little further into this strange House of the Provinces that you propose I should say—and I do not say this critically of the members of the Committee; you are all busy men and women who have devoted yourself diligently to this question—that I think it might have been better if the people who appointed you had put some people, not the majority but some, with some legislative experience on your group.

This House you suggest in the paper will have 30 members only, including ministers and provincial premiers who have so many other duties in their provinces that the most they could do is blow through town for perhaps an hour once a month and give a speech and go back, jump off the plane and have a press conference saying, "Those feds are at it again". So they certainly are not going to be performing a legislative or parliamentary function of any nature whatsoever.

The effective work that must be done in any parliamentary body, whether a lower house or an upper house, is dealing with legislation. Parliaments do not administer, parliaments legislate, and the legislative process involves long hours of extensive, tedious work on every bill. This is only one bill that this Committee is dealing with, and we will be here for months—unless we have an election.

[*Traduction*]

vous pas en train d'affirmer que le tribunal n'est pas un tribunal fédéral mais un tribunal dont les membres ont des partis pris?

**Mme Abella:** C'est une préoccupation que je partage, et à juste titre, je crois.

**Le sénateur Bird:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, madame Bird. Le sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** Merci, monsieur le président. Tout le monde s'accorde pour dire—et les sénateurs n'y font pas exception—que la réforme du Sénat s'imposait depuis longtemps. Mais j'ai du mal à comprendre comment il se fait que, désormais, des gens élus ou nommés au Parlement fédéral ne représentent plus leurs régions ou leurs provinces; et cela ne ressort pas seulement de votre rapport puisque c'est une opinion communément admise dans notre pays et qui est défendue par les gouvernements provinciaux. Je peux vous garantir que je n'ai pas été conçu dans une éprouvette, sur la lune, après quoi on m'aurait lâché sur Ottawa...

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Un clone.

**Le sénateur van Roggen:** C'est ça. Je puis vous assurer, parce que j'ai fait partie du caucus libéral de ma province de la Colombie-Britannique, comme d'autres ici ont fait partie d'un caucus dans cette province, que je sais comment fonctionne le système pour y avoir travaillé et que nous sommes aussi efficaces que quiconque à l'intérieur de la structure fédérale pour ce qui est de représenter les opinions des habitants de cette province. Toutes vos propositions ne font que diminuer le rôle des représentants élus à la Chambre des communes, ce qui est très regrettable, à mon avis.

Avant de fouiller un peu plus à fond cette étrange Chambre des provinces que vous proposez, je dois dire... et mon but n'est pas de critiquer les membres du comité; vous êtes tous des hommes et des femmes qui vous êtes consacrés avec diligence à l'étude de cette question... toutefois, je crois qu'il aurait mieux valu que ceux qui vous ont nommé choisissent des gens, peut-être pas la majorité, mais quelques-uns qui possèdent une expérience législative.

La Chambre que vous proposez dans votre document ne sera constituée que de 30 membres, y compris des ministres et des premiers ministres provinciaux qui ont déjà tant de fonctions dans leur propre province que la plupart ne passeront à Ottawa qu'une heure par mois, feront un discours et s'en retourneront pour déclarer, à leur descente de l'avion, lors d'une conférence de presse: «les fédéraux recommencent». Ils ne vont donc certainement pas remplir un rôle législatif ou parlementaire.

Le rôle pratique de tout organisme parlementaire, qu'il s'agisse d'une Chambre haute ou d'une Chambre basse, c'est l'étude des projets de loi. Les parlements ne sont pas là pour administrer, mais bien pour légiférer et le processus législatif comporte de longues heures d'étude poussée et rébarbative de chaque projet de loi. Le présent comité ne s'intéresse qu'à un seul projet de loi et pourtant il va siéger pendant des mois... à moins qu'il n'y ait une élection.

## [Text]

How in the Senate, as Senator McIlraith said, legislation is not normally approached from the point of view of the philosophy behind it because that has been settled in the House of Commons, but it is gone over very carefully. I can only mention one bill I was on last week, we added 80 amendments, and they were all of a technical nature; these were necessary to make it workable. Witnesses appear before those committees and this is where presentations from the people involved with this legislation to make it workable and sensible are dealt with, the same as committees in the House of Commons.

This instrument you suggest is not going to have the character, the membership, or anything that will enable it to perform the parliamentary function. I would submit to you that your serious mistake was that when you were proposing this House of the Provinces you muddled up very badly the question of governments as opposed to legislatures repeatedly in your testimony, and I have written down three or four examples. You have said that the Upper House representatives would "represent the provincial governments", that it would be an arena for the two levels of government to work out their differences, it would provide for the input of provincial governments, it would be an instrument for inter-governmental relations."

Now with respect, gentlemen, I would submit to you that it is necessary to clearly distinguish between governments and parliaments and legislatures. Governments are the executive. In the United States this is most clearly defined because the executive is not on the Hill at all, it is over by itself, then on the legislative side you have the Senate and the House of Representatives. In our system it becomes a little confused in the layman's mind possibly because our government is drawn from members of the House of Commons, is answerable to the House of Commons, and indeed appears in the House of Commons for question period, but negotiations between governments do not take place in legislative bodies; administration of the laws does not take place in legislative bodies; legislative bodies are there for the passage of laws and to keep an eye on the excesses of governments and because of that I very much support your desire for an entrenched bill of rights I might say.

• 1645

And you also said in your presentation that this proposal was to strengthen the federal government. As a person who has worked in the process of Parliament and knows how it works, as opposed to simply being concerned about our having some problems in provincial-federal relations in the country—which we do have—far from strengthening the federal government, this would be an instrument that would totally destroy it, I assure you. There is no way that this second chamber that you design and propose would do anything but totally emasculate, destroy, and make a laughing-stock of the operation of the federal Parliament of Canada and the federal government of Canada, in my judgment as one person.

## [Translation]

Au Sénat, comme l'a dit le sénateur McIlraith, on n'aborde pas en général l'étude d'un projet de loi du point de vue de la philosophie qui le sous-tend, parce que cette question a déjà été réglée à la Chambre des communes, mais on étudie quand même le projet de loi avec grand soin. Qu'il me suffise de mentionner le projet de loi que nous avons étudié la semaine dernière; nous lui avons apporté 80 amendements, tous de nature technique; et ce de façon à pouvoir appliquer le projet de loi. Des témoins comparaissent devant ces comités et on tient compte de leurs remarques afin que le projet de loi soit applicable et sensé tout comme le font les comités de la Chambre des communes.

L'instrument que vous proposez n'aura ni le caractère, ni les membres, ni quoi que ce soit qui lui permette de remplir un rôle parlementaire. Je vous fais respectueusement remarquer que la grave erreur que vous faites en proposant une Chambre des provinces provient du fait que vous confondez complètement un gouvernement et une assemblée législative, confusion qui s'est répétée dans votre témoignage car je l'ai notée à trois ou quatre reprises. Vous avez dit que les représentants à la Chambre haute «représenteraient les gouvernements provinciaux», et «que ce serait le forum où les deux paliers de gouvernement pourraient discuter de leurs différences pour en arriver à un compromis, que cette Chambre permettrait un apport des gouvernements provinciaux et qu'elle serait l'instrument des relations intergouvernementales».

Avec beaucoup de respect, messieurs, j'aimerais faire remarquer qu'il faut faire une nette distinction entre les expressions gouvernements, parlements et assemblées législatives. Le gouvernement est l'exécutif. Aux États-Unis, cet aspect est des plus clairement défini parce que l'exécutif ne se trouve pas du tout sur la colline, il est à part; ensuite du côté législatif, vous avez le Sénat et la Chambre des représentants. Dans notre régime, cela semble un peu plus compliqué au simple profane parce que notre gouvernement est composé à partir de membres de la Chambre des communes, qu'il doit rendre des comptes à la Chambre des communes et qu'il se trouve même à la Chambre des communes pour la période des questions; mais les négociations entre gouvernements n'ont pas lieu à l'assemblée législative; l'administration de la loi ne se fait pas à l'assemblée législative; le parlement est là pour adopter des lois et surveiller de près les excès des gouvernements; pour cette raison, justement, j'appuie tout à fait votre désir de voir les droits de la personne entérinés dans le bill.

Vous dites également dans votre mémoire que cette proposition vise à renforcer le gouvernement fédéral. Parce que j'ai fait partie du processus parlementaire et parce que je sais comment il fonctionne, plutôt que d'être simplement préoccupé par nos problèmes de relations provinciales fédérales, je puis vous assurer que, loin de renforcer le gouvernement fédéral, votre proposition serait l'instrument de sa destruction totale. Il est impossible que cette deuxième chambre que vous proposez puisse faire autre chose que d'émasculer, détruire complètement, voire ridiculiser le fonctionnement du parlement fédéral du Canada et du gouvernement fédéral du Canada, du moins à mon avis.

[*Texte*]

So I think you should address yourselves maybe in your deliberations in the future—this is more of a statement than a question—to plan to distinguish in your minds clearly between the legislative function of Parliament in dealing with legislation proposed and produced by governments and laid before it, and then dealing with and passing that legislation, and then having in a second chamber of sober second thought a second look at that legislation on which I would propose certainly a suspensive veto, so that if there is something seriously wrong, the non-elected body could send it back for a second look. I would think a suspensive veto of six months, things of this sort. We could argue these details.

I would even go so far as to say it would be preferable to elect the Senate, but then people say we get too close to the American system and that is not advisable. Maybe it could be appointed on a much broader basis than it is now, not all by only the leader of the government in power in Ottawa. But it must be structured as a legislative body if it is to be effective and not as an instrument for intergovernmental relations. That simply is not the function of a legislative parliamentary body, in my judgment. And if you have any comments on that, I would like to hear them.

**Mr. Simeon:** Well, I might make one or two observations.

Certainly, concerning the role of sober second thought, which is, I think, the most important role for the present Senate, we would quite agree that that is not a central part of this proposal. That is in a way, why we came to call it a new body rather than to say it was a reformed Senate. Its parallels with the existing Senate are really quite limited, and, indeed, it would not be a legislative body in quite the same way.

First of all we would assume, I think, that its workload would be very different from that of the present House of Commons and even from the present Senate. A whole lot of legislation would never come before it, for one thing.

**Senator van Roggen:** Where do you say that?

**Mr. Simeon:** Well, when we divided legislation into three categories, that is to say, federal legislation which has no regional or provincial interest, that which had substantial or significant regional provincial impact, and that which trespassed directly on provincial powers.

**Senator van Roggen:** I could not find you a single statute in a year that does not have an effect on the provinces.

**Mr. Simeon:** Well, I think the body would concern itself with that regional and federal-provincial aspect and, therefore, would certainly just not go through the kind of detailed, very important work that the Senate now does. Whether one would...

**Senator van Roggen:** Who would?

**Mr. Simeon:** ... want to find some way to ensure that that could be done in the future is another thing.

[*Traduction*]

Je crois donc que vous devriez vous pencher, dans vos délibérations futures... c'est plutôt un commentaire qu'une question... sur la distinction très claire qui doit exister entre la fonction législative du Parlement, qui étudie les projets de loi proposés qui lui sont soumis par le gouvernement, et une deuxième chambre, qui jette un deuxième regard sur le projet de loi en question et qui devrait, du moins je le propose, avoir un droit de veto suspensif de sorte qu'en cas de problème grave, l'organisme non élu pourrait le renvoyer pour une deuxième étude. Je pense à un veto suspensif de six mois, quelque chose du genre. Nous pourrions en discuter en détail.

J'irais même jusqu'à dire qu'il serait préférable d'élire les membres du Sénat, sauf que cela nous rapprocherait peut-être trop du régime américain, ce qui ne serait pas à conseiller. Peut-être pourrait-on nommer les membres du Sénat d'une façon beaucoup plus démocratique que ce qui se fait actuellement, et ne pas laisser ce pouvoir au seul chef du gouvernement, à Ottawa. Mais il faut que le Sénat soit structuré comme un organe législatif si l'on veut qu'il agisse effectivement et non pas comme un simple instrument des relations intergouvernementales. Là n'est pas le rôle d'une législature parlementaire, à mon avis. Si vous avez des remarques à ce sujet, je serais heureux de les entendre.

**M. Simeon:** Je vais peut-être risquer une ou deux remarques.

Il est certain, qu'en ce qui concerne le rôle de second regard, rôle à mon avis le plus important du Sénat actuel, nous sommes parfaitement d'accord pour dire qu'il ne s'agit pas là de l'aspect le plus important de la présente proposition. D'une certaine façon, c'est la raison pour laquelle nous en sommes venus à parler de nouvel organisme, plutôt que d'un Sénat réformé. Les parallèles avec le Sénat actuel sont à vrai dire assez limités puisque l'organisme que nous proposons serait un organe législatif de type différent.

Tout d'abord, nous supposons que son travail serait assez différent de celui de la Chambre des communes et même du Sénat. D'abord, beaucoup de projets de loi n'y seraient jamais envoyés.

**Le sénateur van Roggen:** Où dites-vous cela?

**M. Simeon:** Nous avons déjà dit que nous diviserions les lois en trois catégories: les lois fédérales qui n'ont aucun intérêt régional ou provincial; celles qui ont une portée importante au niveau régional et provincial, et celles qui empiètent directement sur les pouvoirs provinciaux.

**Le sénateur van Roggen:** Il n'y a pas une seule loi, au cours d'une année, qui n'ait aucun effet sur les provinces.

**M. Simeon:** Je crois que l'organisme s'intéresserait aux aspects régionaux et fédéraux provinciaux et, par conséquent, ne s'astreindrait pas au genre de travail très détaillé et très important que fait actuellement le Sénat. Quant à savoir si...

**Le sénateur van Roggen:** A savoir si?

**M. Simeon:** ... on veut trouver une façon de s'assurer que cela se fera à l'avenir, c'est autre chose.



## [Text]

**Senator van Roggen:** Could provincial civil servants perform that function? I wondered if the provincial civil servants who you were suggesting would come down here as secretariat to this body would perform that function.

**Mr. Simeon:** Well, I suppose that is part of the civil servants' function. We would not see this as a body to inject civil servants into the writing of legislation or to the detailed examination of the draftsmanship of legislation.

**Senator van Roggen:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator van Roggen.

**Mr. Lawrence:**

**Mr. Lawrence:** Mr. Chairman, first of all I must say that I think it is an excellent thing that the Government of the Province of Ontario saw fit to appoint a body such as yours. And, second, more important today I think, we are all appreciative on the Committee that your advisory group should deign to appear in the Ottawa scene as well. There are not great marks in it for you to appear before a group such as this, obviously; all you can do is get shot down. I for one am appreciative that we are getting this input from an advisory group out of Ontario. I just hope that there are going to be other groups from other provinces as well coming along to play the same role. I think I speak for most of us here.

Perhaps because of the make-up of the Committee, of course, we are spending a great deal of time—perhaps an inordinate amount of time—respecting the Senate. But you really have advocated the abolition of the Senate per se and—as I would read it anyway; I hope I am not misinterpreting your words—and you are substituting another body with a completely different makeup and with a completely different purpose. Some of you are shaking your heads up and down—I assume that I am interpreting that correctly.

Why do you think there should be a second chamber at the federal level to do the work that it was originally designed to do? Am I being unfair in saying that you want to abolish the Senate as presently constituted and for its present purposes? Would you tell me why?

• 1650

**Mr. Simeon:** I guess because we think there is a greater need for a body of *this* sort, at the moment.

**Mr. Lawrence:** That is a chicken way out, gentlemen.

**Mr. I. Macdonald:** I think the priority which we feel today, that attaches to improving the functions of the federal system, has been our guiding motivation.

I have been thinking throughout this afternoon, particularly during the last two interventions, that a point that has been clear to me more than once in a variety of such discussions but never more clear than this afternoon, perhaps not surprisingly, is that there are two kinds of consideration going on in the country at this time. One is about improving the performance of governments, of parliaments, of legislatures, of the political process, and another form of discussion that is concerned

## [Translation]

**Le sénateur van Roggen:** Les fonctionnaires provinciaux pourraient-ils remplir cette fonction? Je me demande si les fonctionnaires provinciaux à qui vous proposez de confier le rôle de secrétaire de cet organisme pourraient remplir cette fonction.

**M. Simeon:** Je suppose que c'est là une partie du rôle des fonctionnaires. Nous n'envisageons pas cet organisme comme un moyen de faire écrire les projets de loi aux fonctionnaires ni de leur confier l'étude détaillée du texte des projets de loi.

**Le sénateur van Roggen:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, sénateur van Roggen.

Monsieur Lawrence.

**M. Lawrence:** Monsieur le président, tout d'abord, j'aimerais dire qu'il est tout à fait louable que le gouvernement ontarien ait jugé opportun de constituer un organisme tel que le vôtre. Deuxièmement, et c'est le plus important aujourd'hui, je crois, les membres du Comité vous sont extrêmement reconnaissants d'avoir daigné comparaître ici à Ottawa. Vous n'y avez pourtant pas grand avantage car tout ce que vous pouvez espérer, c'est de vous faire descendre. Pour ma part, j'apprécie énormément le fait qu'un groupe consultatif de l'Ontario participe à nos travaux. J'espère tout simplement que d'autres provinces se doteront d'organismes tels que le vôtre. Je crois parler au nom de la plupart des membres du comité présent.

Peut-être à cause de la formation de notre comité, nous consacrons énormément de temps... peut-être beaucoup trop de temps... à respecter le Sénat. Si je comprends bien, vous préconisez l'abolition pure et simple du Sénat, lequel serait remplacé par une institution ayant une composition et des objectifs différents. Comme vous hochez la tête, je présume que c'est exact.

Pourquoi êtes-vous contre une Chambre haute au niveau fédéral? Si vous préconisez effectivement l'abolition du Sénat dans sa forme actuelle, pourriez-vous nous dire pourquoi?

**M. Simeon:** Parce qu'à notre avis la Chambre des provinces répondrait mieux à la conjoncture actuelle.

**M. Lawrence:** Vous n'avez pas vraiment répondu à ma question.

**M. I. Macdonald:** Notre objectif essentiel a été de chercher à améliorer le fonctionnement du système fédéral.

Il me semble tout à fait indiscutable, et encore plus après ce qui a été dit ici cet après-midi, que l'objectif est, d'une part, d'améliorer le fonctionnement des différents niveaux de gouvernements et, d'autre part, d'améliorer le système fédéral au Canada. Or il ressort, d'après ce qui a été dit ici même, qu'on ne peut mener à bien simultanément ces deux tâches, alors que tout semble indiquer que la priorité doit être accordée à la modification du système fédéral.

[Texte]

about the improvement of the functioning of the federal system in Canada; and, if I may say, the most valuable thought that I think I have derived listening to discussion this afternoon is that we may be in difficulty trying to conduct those two discussions at one and the same time because everything that I see in the discussion today seems to point to the need for changing federalism but I have yet to see any ideas to do that that have not been blasted all over the map.

If I may, I will just quote to you for a minute a statement from Principal Watts at a meeting a year ago where he said:

Certainly it is quite clear in the history of many other federations that a most critical period arises when there is common agreement that the current constitution will not do and yet there is no agreement about what will replace it.

I think that is the dangerous and tricky situation that we find ourselves in, as a country, now.

We believed that the priority, for a whole number of reasons in our experience and in our observations, was to improve, on an urgent basis, functioning of the federal system in Canada. We believed that the way to do that was to provide for a House of the Provinces. Now, if that means that the Senate disappears in the process, then the choice one faces is that the Senate be retained for one of its two purposes, the review of legislation from the lower House, and we had another chamber which really becomes the institutionalized federal-provincial conference; and I guess the main reason that we balked at that possibility, was the other general mood in the country today, that we need less, not more government and governmental institutions.

That is perhaps the best way I can explain, Mr. Chairman, why Mr. Lawrence's quite correct interpretation of what we have suggested by this proposal is that.

**Mr. Lawrence:** I am not knocking it; I am just seeking information here.

You are an advisory committee of course, on confederation, not an advisory committee on the constitution at all. You certainly are not advocating a second chamber at the provincial level, in any event.

• 1655

**Mr. I. Macdonald:** That is right.

**Mr. Lawrence:** I was wondering if you had any worries about the present attendance of senators in the Senate? Did that enter into your deliberations at all in respect of your motivation for the abolition of the Senate?

**Mr. I. Macdonald:** No.

**Mr. Lawrence:** When did you think your new body would meet, on the weekend? I am worrying about the attendance of the premiers and the provincial ministers.

**Mr. I. Macdonald:** It is a great problem in a country like Canada. It is very simple, for example, in the Bundesrat where no member, I suppose is more than a two or three-hour train

[Traduction]

Si vous le permettez, je voudrais citer un extrait de la déclaration faite l'an dernier par M. Watts qui disait notamment:

L'histoire de nombreuses autres fédérations montre que la période la plus critique se présente lorsqu'un consensus se dégage sur la nécessité de modifier la constitution en vigueur, sans qu'il y ait consensus sur la solution de rechange.

Or nous nous trouvons précisément dans cette situation délicate et dangereuse.

Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il faut par priorité, et de toute urgence, améliorer le fonctionnement du système fédéral canadien. A notre avis, la constitution d'une Chambre des provinces remplirait cet objectif à merveille. On aurait pu éventuellement maintenir le Sénat avec une seule de ses prérogatives, notamment celle de revoir les textes de lois soumis par la Chambre des communes. Mais si nous avons rajouté cette option, c'est parce que l'opinion publique est contre la multiplication des institutions gouvernementales.

Donc, M. Lawrence a parfaitement interprété notre suggestion.

**M. Lawrence:** Je ne cherchais pas à la critiquer, mais simplement à obtenir des renseignements supplémentaires.

Votre comité, bien entendu, a été créé pour étudier la confédération et non pas la constitution. Quoi qu'il en soit, vous ne préconisez pas la création d'une deuxième Chambre au niveau provincial.

**M. I. Macdonald:** Effectivement.

**M. Lawrence:** Je me demandais si l'assiduité des sénateurs faisait partie de vos préoccupations? En avez-vous discuté et cela peut-il vous motiver lorsque vous demandez l'abolition du Sénat?

**M. I. Macdonald:** Non.

**M. Lawrence:** Quand pensiez-vous que votre nouvelle assemblée se réunirait? Pendant le week-end? Ce qui m'inquiète, c'est l'assiduité des premiers ministres et des ministres provinciaux.

**M. I. Macdonald:** C'est un grand problème dans un pays comme le Canada. C'est très simple dans le cas du Bundesrat dont les membres ne sont pas à plus de deux ou trois heures de

[Text]

ride away or certainly an hour's plane ride away. The implication of that is considerable for the functioning of the provincial legislature and we recognize that and particularly for people from the more distant parts of the country. On the other hand, there is nothing to say by the same token that that Chamber must always meet in Ottawa.

**Mr. Lawrence:** Okay. I just want to hurry on. These are just questions that presented themselves as I read your original report and then your amendment to it. As I understand it because the language is a little woolly, for the judiciary you are suggesting that all judges for instance in the Province of Ontario, the Supreme Court, the County Court, as well as Provincial Court Judges as we now know them, would be appointed by the Lieutenant Governor in Council. Is that right?

**Mr. I. Macdonald:** Correct.

**Mr. Lawrence:** I see. Well, I must say I disagree profoundly with that suggestion. I am intrigued though, you say that the province alone should not have the sole jurisdiction to remove a judge under your new setup. Who else other than the body that would appoint the judges should be concerned with the removal of those judges?

**Mr. I. Macdonald:** When we discussed this matter further and particularly with those who had experience in this matter we concluded that the present process that exists in the province, certainly in the Province of Ontario, should continue. What do you call it . . . the Judicial Council.

**Mr. Lawrence:** The Judicial Council, right, okay. Senator Forsey seems to be a little upset at the idea of two streams in our judiciary rather than a single. I hope I am not misinterpreting him. You have no words at all about the Federal Court which . . . of course, at the moment we do have two streams. I think it was a regrettable move a few years ago but we currently do have two streams of judiciary in this country. Did you say anything about the Federal Court? What did you say about that?

**Madam Justice Abella:** We maintain the existing Federal Court and the Supreme Court of Canada as remaining under federal jurisdiction and felt that members of all other branches of courts be appointed by the Lieutenant Governor of each province.

**Mr. Lawrence:** I see. You said nothing at all about the monarchy. Presumably, therefore, you were content at the time of your report and presumably still are in respect of the position of the monarchy and the Crown in this country?

**Mr. I. Macdonald:** Correct.

**Mr. Lawrence:** Do you think the question of the head of state of the country is strictly a federal matter solely under the jurisdiction of the federal government?

**Mr. I. Macdonald:** I think this is in the same category as the question asked by Miss MacDonald earlier about our view of the federal government's prerogative to change the Senate alone. Again, whereas we have not dealt with this explicitly as a committee, my feeling is that we would agree that as with the federal bodies and the court, the Senate should be dealt

[Translation]

train ou, en tout cas, pas à plus d'une heure d'avion. Cela a des répercussions considérables sur le fonctionnement des assemblées législatives provinciales et nous en sommes conscients; cela vaut particulièrement pour les gens qui viennent des régions les plus éloignées du pays. Par contre, rien n'exige que cette chambre se réunisse toujours à Ottawa.

**M. Lawrence:** D'accord. Je vais me dépêcher. Voici des questions qui me sont venues à l'esprit au fur et à mesure que je lisais votre rapport puis les modifications que vous y avez apportées. Si j'ai bien compris, car vous employez un langage qui n'est pas très clair, vous proposez que, pour la province de l'Ontario par exemple, les juges de la Cour suprême, des Cours de comtés ainsi que les juges de la Cour provinciale soient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, n'est-ce pas?

**M. I. Macdonald:** C'est exact.

**M. Lawrence:** Je vois. Eh bien, je dois dire que je suis résolument contre cette proposition. Je n'en suis pas moins intrigué car vous dites qu'une province ne devrait pas avoir le droit de révoquer un juge dans le cadre de la nouvelle organisation que vous préconisez. Or, qui d'autre que l'organisme qui nommerait les juges pourrait ensuite les révoquer?

**M. I. Macdonald:** En approfondissant la question, et notamment avec ceux qui ont une expérience dans ce domaine, nous avons conclu à la nécessité de maintenir le système qui existe actuellement dans les provinces et, en tout état de cause, en Ontario. Comment l'appelle-t-on . . . le Conseil judiciaire.

**M. Lawrence:** Le Conseil judiciaire effectivement. L'idée que le pouvoir judiciaire comporterait deux catégories au lieu d'une seul semble déranger le sénateur Forsey. J'espère que je ne me méprends pas sur ses propos. Vous passez sous silence la Cour fédérale où, bien entendu, il existe actuellement deux catégories. Ce geste qui remonte à il y a deux ans est regrettable mais, au plan judiciaire, il existe actuellement deux catégories dans ce pays. Avez-vous dit quelque chose à propos de la Cour fédérale? Qu'en avez-vous dit?

**Mme Abella:** La Cour fédérale et la Cour suprême du Canada continuent à relever du fédéral et nous pensons que les membres de tous les autres tribunaux devraient être nommés par le lieutenant-gouverneur de chaque province.

**M. Lawrence:** Je comprends. Vous n'avez rien dit de la monarchie. On peut donc en déduire que vous étiez satisfaits au moment où vous avez rédigé votre rapport et que vous l'êtes encore?

**M. I. Macdonald:** En effet.

**M. Lawrence:** Pensez-vous que la question du chef de l'État relève strictement du gouvernement fédéral?

**M. I. Macdonald:** Votre question rejoint celle que Mlle Macdonald nous a posée tout à l'heure à propos du gouvernement fédéral qui aurait la prérogative de modifier seul le Sénat. Je répète que notre comité n'en a pas discuté d'une manière explicite mais j'estime que le Sénat, tout comme les organismes fédéraux et la Cour Suprême, devrait relever



[*Texte*]

with both by the provinces and by the federal government and it should not be exclusive.

**Mr. Lawrence:** May I assume, therefore, that the subjects that Mr. Lalonde came before the Committee and talked to us about last week as being something that if required could be amended strictly by unilateral action of the federal government, namely the monarchy, the Senate and the Supreme Court, as a committee you would not agree with that point of view?

• 1700

**Mr. I. Macdonald:** I would say as a committee I suspect we would be unhappy to see that happen, although speaking for myself and I expect for others as a matter of constitutional knowledge, I could not really comment on it.

**Mr. Lawrence:** Right. All right, one final question then because I think I have gone over my time already. In basic freedoms, both from the federal government point of view and now, I am sorry to say, I suspect also from your point of view no one seems to be worried about freedom of information.

One of the reasons for a written constitution, is to guarantee the rights of a citizen, not only in regard to civil rights and human rights, but also the rights of that individual in respect of oppressive government, no matter what the level of that government is. Abysmally, there is no guarantee or no provision in the federal suggestions before us respecting freedom of information from government. Abysmally, there is nothing at the provincial level, in Ontario or elsewhere, respecting those rights, and there is nothing, of course, at the municipal level, which again falls under the provinces. May I merely end up my overwrought time here with a plea to you, as an important and as an influential body in respect of at least one of the major governments of this country, to please give this matter some consideration as far as a provision in the constitution. I think it is terribly important.

**Mr. Simeon:** Many of us would agree with you.

**Mr. I. Macdonald:** Well, I was only smiling as you spoke, Mr. Lawrence, because I was recalling a long day that we spent in an attempt to reconcile the question of the right to privacy with freedom of information and at that point we went on to other things. We have not dismissed that from our continuing consideration, although as you well know, there is, of course, a provincial committee studying the matter. As far as the constitutional provision is concerned, we have not dismissed that; we have discussed it, we have a variety of different views on it and we may have more to say about it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Well, we are just about at the end of the meeting. Mr. Goodale has one question and then there is some information I want to try to obtain before our guess leave.

Mr. Goodale.

**Mr. Goodale:** Thank you very much, Mr. Chairman. I have one, what I think could be described as technical question,

[*Traduction*]

simultanément des provinces et du gouvernement fédéral, sans aucun droit exclusif de ce dernier.

**M. Lawrence:** Faut-il donc en déduire que votre comité n'est pas d'accord avec le point de vue que M. Lalonde est venu nous exposer la semaine dernière, à savoir, qu'au besoin, le gouvernement fédéral pourrait modifier unilatéralement la monarchie, le Sénat et la Cour suprême?

**M. I. Macdonald:** Si cela se produisait, le Comité en serait sûrement contrarié, mais, personnellement, et c'est vrai pour d'autres, il m'est impossible de me prononcer sur une question qui exige une connaissance du droit constitutionnel.

**M. Lawrence:** Effectivement. Une dernière question, car je crois que j'ai déjà dépassé mon temps de parole. En ce qui concerne les libertés fondamentales, pas plus le gouvernement fédéral que vous-même, et je suis désolé de le dire, ne semblent s'inquiéter de la liberté d'information.

L'utilité d'une constitution écrite c'est de garantir les droits du citoyen, non seulement les droits civiques et humains, mais également les droits de l'individu aux prises avec un gouvernement oppressif, à quelque niveau que ce soit. Or, les propositions fédérales que nous examinons ne contiennent aucune garantie ou disposition se rattachant à la liberté d'être informé par le gouvernement. Il n'existe rien au niveau provincial, que ce soit en Ontario ou ailleurs, à propos de ces droits et, bien entendu, il n'existe rien au niveau municipal, lequel relève, encore une fois, des provinces. Permettez-moi de conclure en faisant appel à vous qui représentez un organisme important et influent, ne serait-ce que par rapport à l'un des gouvernements essentiels de ce pays, et je vous demande de bien vouloir considérer ce problème qui devrait faire l'objet d'une disposition dans la Constitution. Je crois que c'est terriblement important.

**M. Simeon:** Beaucoup d'entre nous seraient d'accord là-dessus.

**M. I. Macdonald:** J'ai souri en vous entendant parler, monsieur Lawrence, car je me suis souvenu d'une longue journée que nous avons passée à essayer de concilier le droit à la vie privée et la liberté d'information et, une fois rendus là, nous sommes passés à autre chose. Nous n'avons pas écarté définitivement ce problème de nos préoccupations bien que vous n'ignorez pas l'existence d'un comité provincial qui en est spécialement chargé. En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles, nous n'avons pas non plus écarté cette possibilité; nous en avons discuté; nous avons différents points de vue et il se peut que nous en ayons plus à dire sur ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Nous approchons de la fin de la réunion. M. Goodale va poser une question, après quoi je voudrais moi-même obtenir certains renseignements avant que nos invités ne s'en aillent.

Monsieur Goodale.

**M. Goodale:** Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai une question d'ordre technique, pourrait-on dire, et qui porte

*[Text]*

about the proposal for a House of the Provinces. I think in your original statement you indicated that one of the advantages of this particular mechanism would be to reduce, hopefully, the tensions between the two levels of government and I think the comment was made that there would be in that scheme an incentive for those at the federal level to take provincial interests into account, and I think you are probably right on that point given your proposed system, but you went on to say as well that there would be an incentive in the scheme for the provinces to take the national interest into account. Could you be just a bit more specific about where you see that incentive really being in the kind of arrangement you have described and can you give us some examples perhaps, outside of wartime, of an indication on the part of the provinces to be willing to take the national interest into account over what they perceive to be the provincial interest which they are primarily elected to preserve and protect.

**Mr. I. Macdonald:** Well, very briefly, Mr. Chairman, this relates to the point that Mr. Beatty raised earlier as well. If you have a chamber in which the meeting ground between the federal and provincial responsibilities is the order of the day I think it would be very difficult for the provincial representatives in that debate to ignore, or at least not to acknowledge, the reality of the federal responsibilities and concerns and to presume that the local or the provincial interests were the only things that were important at all. I have no illusion that overnight the whole orientation and attitude of provincial politicians is going to change but, rather, the process and the experience of that process over time, it seems to me, holds out some promise of what I described earlier as national policy resulting, i.e., policy that includes both the federal and the provincial input. That may be a little idealistic, but I measure that ideal against my own view and my own experience of the extraordinary defects in the present functioning of federalism.

**Mr. Goodale:** Fine. Mr. Chairman, that is a point that I think we could pursue for some time. I would like to do that but I notice the clock is past 5, so I will let it go for today.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There were just two facts that I wanted to try to establish. The first is, I am not entirely clear on whether your whole advisory committee has approved today's statements and indeed the earlier statements.

**Mr. I. Macdonald:** Yes. The draft that our committee discussed for presentation here today is based on material approved earlier by the committee. The subcommittee of those here made the final amendments and it is for today's purposes, but I believe I can say with reasonable confidence that this would meet the approval of the whole committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Fine. Thank you on that point.

The other point is with respect to your proposals to the Senate, which the Committee has rightly recognized as being a very important part of your recommendations.

Do you have in written form a comparison that you could give to us, a comparison of your proposals with the Upper House in Germany or perhaps the British Columbia proposals,

*[Translation]*

sur la Chambre des Provinces. À l'origine, vous avez indiqué que l'un des avantages de cette assemblée serait de réduire les tensions qui existent contre les deux paliers de gouvernement, et vous avez ajouté que le gouvernement fédéral serait par là incité à tenir compte des intérêts provinciaux; là-dessus, vous avez probablement raison, mais vous avez poursuivi en disant que cela inciterait aussi les provinces à tenir compte de l'intérêt national. J'aimerais que vous soyez plus précis et que vous nous disiez où réside cette incitation dans ce que vous nous avez déclaré. Pouvez-vous également nous donner quelques exemples pris dans une période qui n'est pas celle de la guerre et montrant que les provinces sont disposées à tenir compte des intérêts nationaux avant de se soucier des intérêts provinciaux, alors qu'elles sont essentiellement là pour les protéger.

**M. I. Macdonald:** En quelques mots, monsieur le président, cela rejoint l'argument de M. Beatty. Si l'on a une Chambre où l'ordre du jour constitue le terrain d'entente entre le Fédéral et les provinces, il est très difficile pour les délégués provinciaux d'ignorer ou de refuser d'admettre la réalité des préoccupations et des responsabilités fédérales et de soutenir que les intérêts locaux ou provinciaux sont les seuls qui importent. Je ne me fais aucune illusion et je ne m'attends pas que l'attitude des politiciens provinciaux change du jour au lendemain; toutefois, j'espère que ce système, qui me paraît prometteur, aboutira à une politique traduisant l'apport simultané fédéral et des provinces. Cela peut paraître idéaliste, mais je compare cet idéal à ma propre expérience et aux lacunes extraordinaires que je perçois dans le fonctionnement actuel du fédéralisme.

**M. Goodale:** Bien. Je crois, monsieur le président, que nous pourrions en discuter longuement. J'aimerais bien le faire mais je vois qu'il est 17 heures passées et je m'en abstiendrai donc pour aujourd'hui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je voudrais simplement avoir deux précisions. Premièrement, je n'ai pas très bien compris si votre comité consultatif approuve ce qui a été déclaré aujourd'hui et même ce qui l'a été précédemment.

**M. I. Macdonald:** Si. Le texte qui vous a été présenté, et dont notre comité a discuté auparavant, repose sur des arguments qu'il a approuvés antérieurement. Le sous-comité qui a apporté les derniers amendements est représenté ici aujourd'hui mais je ne crois pas me tromper en affirmant que le comité plénier serait d'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bien. Merci.

Mon autre question concerne les propositions portant sur le Sénat, propositions que le Comité reconnaît à juste titre comme comptant parmi les plus importantes de vos recommandations.

Avez-vous comparé, sous une forme écrite, le modèle que vous préconisez et la Chambre haute d'Allemagne, ou encore les propositions qui émanent de la Colombie-Britannique et qui

[Texte]

which are something I think like yours? Do you have that kind of comparative proposal available to help us locate what you are proposing as opposed to what exists elsewhere in the spectrum?

**Mr. I. Macdonald:** We have discussed that and I think . . .

**Judge Abella:** There is some material available. I do not think anyone has a chart, a comparative analysis, but there is material available on the Bundesrat and the Bundesrat as it might apply to the federal system.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. If you have anything of that kind, it would be helpful to us.

**Mr. I. Macdonald:** We would be happy to make it available. As you may know, Mr. Chairman, some of us on this committee have visited the Bundesrat and some of us have devoted considerable time to that model.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I had better look at it myself next week.

Ladies and gentlemen, I would like to thank our witnesses today, President Ian Macdonald, of York University, and his colleagues, Judge Rosalie Abella, Mr. Rodrigue Bilodeau, Mr. Ken Dryden—not even a single shot on goal by Mr. Dryden in today's game.

**Mr. I. Macdonald:** He was trying to look after the shutout.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. George Corey and Professor Richard Simeon.

We are grateful to all of you for helping us. You can appreciate that the keenness of our questioning has been inspired by desire to get to the bottom of this question, in which we have to attempt to resolve future government policy.

Tomorrow we are meeting at 9.30 and again at 2. We have two sets of witnesses in the morning and one in the afternoon.

The Committee is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

sont analogues aux vôtres? Pourriez-vous nous communiquer ces comparaisons qui nous permettraient de mieux comprendre ce que vous proposez par opposition à ce qui existe ailleurs dans le même domaine?

**M. I. Macdonald:** Nous en avons discuté et, je crois . . .

**Mme Abella:** Certains documents sont disponibles. Personne n'a de tableaux ou d'analyses comparatives mais nous avons des documents sur le Bundesrat et l'application qu'on pourrait en faire au système fédéral.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. Si vous avez quoi que ce soit, cela nous serait utile.

**M. I. Macdonald:** Nous nous ferons un plaisir de vous communiquer cela. Comme vous le savez peut-être, monsieur le président, certains d'entre nous se sont rendus au Bundesrat et ont consacré énormément de temps à ce modèle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ferais bien d'examiner cela moi-même la semaine prochaine.

Mesdames et messieurs, je tiens à remercier nos témoins d'aujourd'hui, c'est-à-dire, M. Ian Macdonald, président de l'Université York, ainsi que ses collègues, le juge Rosalie Abella, M. Rodrigue Bilodeau, M. Ken Dryden . . . M. Dryden n'a pas marqué un seul but aujourd'hui.

**M. I. Macdonald:** Il voulait obtenir un blanchissage.

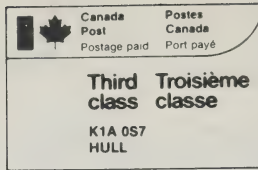
**Le coprésident (M. MacGuigan):** Et enfin, M. George Corey et le professeur Richard Simeon.

Nous vous remercions tous de nous avoir aidés. Vous avez constaté que notre ardeur à vous poser des questions est liée à notre désir d'aller au fond du problème en vue de résoudre les futures politiques gouvernementales.

Demain nous nous réunirons à 9 h 30 puis à 14 h 00. Nous aurons deux groupes de témoins le matin et un groupe l'après-midi.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvel ordre.





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à:  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Ontario Advisory Committee on Confederation:*

Mr. Ian Macdonald, Chairman;  
Judge Rosalie Abella;  
Mr. Rodrigue J. Bilodeau;  
Mr. Ken Dryden;  
Mr. George Korey;  
Mr. Richard Simeon.

### *Du Comité Consultatif de la Confédération de l'Ontario:*

M. Ian Macdonald, président;  
Juge Rosalie Abella;  
M. Rodrigue J. Bilodeau;  
M. Ken Dryden;  
M. George Korey;  
M. Richard Simeon.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Wednesday, August 30, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le mercredi 30 août 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

## Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

## Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Beaubien	Forsey
Bird	Fournier
Denis	( <i>de Lanaudière</i> )
Flynn	Frith

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Beatty	Halliday
Breau	Gauthier ( <i>Ottawa-Vanier</i> )
Bussières	Goodale
Caccia	Guay
Dawson	Lachance

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Grosart	Roblin
Lafond	Smith
Langlois	( <i>Colchester</i> )
McIlraith	van Roggen—(15)

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Laprise	O'Connell
La Salle	Paproski
Lawrence	McGrath
Lee	Stanfield—(20)
MacDonald (Miss)	
( <i>Kingston and the Islands</i> )	

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Wednesday, August 30, 1978:

The Honourable Senator Beaubien replaced Honourable  
Senator Asselin.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Wednesday, August 30, 1978:

Messrs. Halliday, Paproski, O'Connell and Blaker replaced  
Messrs. Dick, Baker (*Grenville-Carleton*), Isabelle and  
MacFarlane.

Suite   un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le mercredi 30 août 1978:

L'honorable sénateur Beaubien remplace l'honorable s na-  
teur Asselin.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 30 août 1978:

MM. Halliday, Paproski, O'Connell et Blaker remplacent  
MM. Dick, Baker (*Grenville-Carleton*), Isabelle et  
MacFarlane.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 30, 1978

(12)

## [Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:47 o'clock a.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Lafond, Langlois, McIlraith, Roblin and van Roggen.

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaubien and Marchand.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breaux, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay, Halliday, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Laprise, Lawrence, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. McGrath, O'Connell, Paproski and Stanfield.

*Witnesses: From Inuit Tapirisat of Canada:* Mr. Eric Tagoona, president, Messrs. Togak Curley, John Amagoalik and Peter Itinuar. *From the Monarchist League of Canada:* Mr. John L. Aimers, Chairman; Professor Hereward Senior and Mr. Arthur Bousfield.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978.*)

Mr. Tagoona made a statement and, assisted by his colleagues, answered questions.

At 11:00 o'clock a.m. the sitting recessed.

At 11:12 o'clock a.m. the sitting resumed.

The Committee agreed to print the brief submitted by the Monarchist League of Canada as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "CC-3"*).

At 12:20 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

*Le coggreffier du Comité*

Patrick Savoie

*Joint Clerk of the Committee*

## AFTERNOON SITTING

(13)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:16 o'clock p.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Frith, Lafond, Langlois, McIlraith, Roblin and van Roggen.

*Other Senator present:* The Honourable Senator Beaubien.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Bussièrès, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale,

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 AOÛT 1978

(12)

## [Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 47 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les sénateurs Asselin, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Lafond, Langlois, McIlraith, Roblin et van Roggen.

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaubien et Marchand.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breaux, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay, Halliday, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Laprise, Lawrence, Lee, MacGuigan, M<sup>le</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. McGrath, O'Connell, Paproski et Stanfield.

*Témoins: De l'Inuit Tapirisat du Canada:* M. Eric Tagoona, président; MM. Togak Curley, John Amagoalik et Peter Itinuar. *De la Ligue monarchiste du Canada:* M. John L. Aimers, président; le professeur Hereward Senior et M. Arthur Bousfield.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir procès-verbal du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1.*)

M. Tagoona fait une déclaration puis, avec l'aide de ses collègues, répond aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux.

A 11 h 12, le Comité poursuit ses travaux.

Le Comité convient de joindre le mémoire soumis par la Ligue monarchiste du Canada aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «CC-3»*).

A 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(13)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit à 14 h 16 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Frith, Lafond, Langlois, McIlraith, Roblin et van Roggen.

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Beaubien.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Bussièrès, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goo-

Halliday, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Lawrence, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. McGrath, O'Connell, Paproski and Stanfield.

*Other Member present:* Mr. Blaker.

*Witness:* Mr. R. B. Bryce.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) moved,—That this Committee report to the Senate and the House of Commons that it does not feel justified in continuing its consideration of the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown until the questions of constitutional jurisdiction raised by W. R. Lederman, Queen's University, have been settled,—That the committee include in its report a recommendation that these provisions be referred to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under section 91(1) of the B.N.A. Act, or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement or substantial compliance of the governments of the provinces, and,—That the committee urge the government to refer its proposals respecting the division of powers to the Committee without delay.

The Committee agreed that the debate will take place at the end of the meeting.

Mr. R. B. Bryce made a statement and answered questions.

At 3:55 o'clock p.m., the sitting recessed.

At 4:15 o'clock p.m., the sitting resumed.

Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) moved,—That this Committee report to the Senate and the House of Commons that it does not feel justified in continuing its consideration of the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown until the questions of constitutional jurisdiction raised by W. R. Lederman, Queen's University, have been settled,—That the Committee include in its report a recommendation that the Government consider the advisability of referring these provisions to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under section 91(1) of the B.N.A. Act, or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement or substantial compliance of the governments of the provinces, and,—That the Committee recommend that the government consider the advisability of referring its proposals respecting the division of powers to the committee without delay.

After debate thereon, the Honourable Senator McIlraith moved,—That the motion of Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) be amended by adding after the last paragraph the following: "But that final debate on this motion be deferred until Wednesday afternoon September 6."

dale, Halliday, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Lawrence, Lee, MacGuigan, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. McGrath, O'Connell, Paproski et Stanfield.

*Autre député présent:* M. Blaker.

*Témoïn:* M. R. B. Bryce.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi portant sur les propositions constitutionnelles. (*Voir procès-verbal du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1*).

M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*) propose,—Que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes disant qu'il ne croit pas opportun de poursuivre l'étude des dispositions du Bill C-60 concernant le Sénat du Canada et le statut de la Couronne jusqu'à ce que les questions de compétence constitutionnelle soulevées par W. R. Lederman de l'Université Queen's soient tranchées,—Que le Comité recommande dans son rapport que les présentes dispositions soient déferées à la Cour suprême du Canada pour qu'elle statue sur la question de savoir si elles sont *intra vires* le gouvernement fédéral agissant seul soit par le biais d'une action unilatérale par le Parlement du Canada en vertu de l'article 91 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, soit au moyen d'une adresse conjointe du Parlement du Canada au Parlement du Royaume-Uni sans l'accord ou l'agrément des gouvernements provinciaux, et,—Que le Comité presse le gouvernement de saisir sans délai le Comité de ses propositions concernant la division des pouvoirs.

Le Comité convient que le débat aura lieu à la fin de la séance.

M. R. B. Bryce fait une déclaration et répond aux questions.

A 15 h 55, le Comité suspend ses travaux.

A 16 h 15, le Comité poursuit ses travaux.

M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*) propose,—Que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes disant qu'il ne croit pas opportun de poursuivre l'étude des dispositions du Bill C-60 concernant le Sénat du Canada et le statut de la Couronne jusqu'à ce que les questions de compétence constitutionnelle soulevées par W. R. Lederman de l'Université Queen's aient été tranchées,—Que le Comité recommande dans son rapport que le gouvernement étudie l'opportunité de référer ces dispositions à la Cour suprême du Canada pour qu'elle statue sur la question de savoir si elles sont *intra vires* le gouvernement fédéral agissant seul, soit par le biais d'une action unilatérale par le Parlement du Canada en vertu de l'article 91 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, soit au moyen d'une adresse conjointe du Parlement du Canada au Parlement du Royaume-Uni sans l'accord ou l'agrément des gouvernements provinciaux, et,—Que le Comité recommande que le gouvernement étudie l'opportunité de saisir sans délai le Comité de ses propositions concernant la division des pouvoirs.

Après débat, l'honorable sénateur McIlraith propose,—Que la motion de M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*) soit modifiée en ajoutant après le dernier paragraphe ce qui suit: «Mais que le dernier débat sur la présente motion soit renvoyé jusqu'à l'après-midi du mercredi 6 septembre.»

After debate thereon, the question being put on the said amendment, it was agreed, on a show of hands, on the following division: YEAS: 14; NAYS: 12.

At 5:18 o'clock p.m. the Committee adjourned until Thursday August 31, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

Après débat, ledit amendement, mis aux voix, est adopté sur division par 14 voix contre 12.

A 17 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 31 août 1978, à 9 h 30.

*Le cogreffier du Comité*

Richard Dupuis

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, August 30, 1978

• 0946

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order.

We are having some photocopies made of the brief at this time, and it will be distributed to you as soon as we have it available.

Out witnesses this morning are from the Inuit Tapirisat. Mr. Eric Tagoona, the president of the group, is the principal spokesman, and he will introduce his colleagues who are accompanying him.

Mr. Tagoona, it is a pleasure to have you with us and we look forward to your views.

**Mr. Eric Tagoona (President, Inuit Tapirisat):** Thank you.

**Senator Fournier:** Mr. Chairman, could we have a copy of the memorandum that the gentleman is presenting to this Committee? We have nothing before us.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is being photocopied at the present time and will be distributed to members as soon as it is available.

**Senator Fournier:** Thank you.

**Mr. Tagoona:** I would like to introduce some of my staff here. This is Mr. Togak Curley from Coral Harbour; Mr. John Amagoalik from Frobisher Bay, he is the Director of the Land Claims Commission; Mr. Peter Ittinuar my Special Assistant.

Good day, Mr. Chairman, ladies and gentlemen, I welcome the opportunity to speak before you today. I make the submission this morning as the President of the Inuit Tapirisat of Canada, representing the Inuit of the Northwest Territories, Quebec and Labrador.

We Inuits find ourselves included in three distinct political jurisdictions, each with its own regional perspective, cultural setting and, perhaps most importantly in the present context, each with its own constitutional position to promote.

As members of the Committee may well imagine, we face considerable complexity in our efforts to propose constitutional change that will affect all Inuits in Canada both adequately and uniformly. Although we find ourselves in these three separate political jurisdictions, which have among themselves significant constitutional differences, our interests as Inuits remain essentially the same.

Mr. Chairman, it is my purpose this morning to attempt to outline these interests in a way that will be of relevance to this Committee.

There are just over 22,000 Inuits in Canada, and our homes range across the entire Northern breadth of this country. We speak our own language. We have our own customs, traditions, art and culture. Our lives are still closely joined to the land. We have lived on our homelands since before recorded time, and it continues to this day to give a spiritual and physical life.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 30 août 1978

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La séance est ouverte.

Nous sommes en train de photocopier le mémoire et il vous sera distribué dès qu'il sera disponible.

Nos témoins ce matin sont les Inuit Tapirisat. M. Eric Tagoona, président du groupe, est leur porte-parole principal et il nous présentera ses collègues qui l'accompagnent.

Monsieur Tagoona, nous sommes heureux de vous souhaiter la bienvenue et d'entendre votre point de vue.

**M. Eric Tagoona (président, Inuit Tapirisat):** Merci.

**Le sénateur Fournier:** Monsieur le président, pourrions-nous avoir un exemplaire du mémoire soumis par M. Tagoona au comité? Nous n'avons rien sous les yeux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** On est en train de le photocopier et il sera distribué aux membres du comité dès qu'il sera disponible.

**Le sénateur Fournier:** Merci.

**M. Tagoona:** J'aimerais vous présenter certains de mes collègues. Il y a M. Togak Curley de Coral Harbour, M. John Amagoalik de Frobisher Bay, directeur de la Commission des revendications territoriales, et M. Peter Ittinuar mon adjoint.

Bonjour, monsieur le président, mesdames et messieurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de vous parler aujourd'hui. Je vous parle ce matin en tant que président des Inuit Tapirisat du Canada, représentant les Inuit des Territoires du Nord-Ouest, du Québec et du Labrador.

Les Inuit se trouvent gouvernés par trois juridictions politiques distinctes, ayant chacune leur perspective régionale propre, leur contexte culturel et ce qui est peut-être encore plus important actuellement, leur propre position constitutionnelle à faire valoir.

Comme les membres du comité peuvent se l'imaginer, il est extrêmement compliqué de proposer des changements constitutionnels qui toucheront tous les Inuit du Canada uniformément. Bien que nous relevions de trois juridictions politiques séparées dont les constitutions sont bien différentes, nos intérêts en tant qu'Inuit sont essentiellement les mêmes.

Monsieur le président, j'ai l'intention ce matin de vous exposer ces intérêts en les rattachant le plus possible au mandat de ce comité.

Il y a un peu plus de 22,000 Inuit au Canada vivant surtout dans la partie nord du pays. Nous avons une langue propre. Nous avons des coutumes, des traditions, un art et une culture propre. Notre mode de vie est toujours étroitement lié à la terre. Nous vivons sur nos terres depuis des temps immémoriaux et nos terres sont encore aujourd'hui notre source de vie spirituelle et matérielle.

## [Texte]

Our contact with European societies dates back some 300 years. First came the explorers who, as the school books still insist, discovered our lands and ourselves. In time came the men of the trading companies. You can see, ladies and gentlemen, that our encounters with the multinationals long predate the recent rush for Arctic oil, gas and minerals.

The missionaries arrived soon after the commercial penetration of our lands, and it was not long before the RCMP established an occasional presence. In spite of the enormous changes brought by these forces, the Inuits continued much as before. Our families and communities remained together. We retained the confidence and wisdom of our ways. We lived with the land that sheltered and fed us. Our language carried our culture, and the Inuits, as a people, remained strong.

• 0950

Until relatively recently there has not been a significant government presence among the Inuit. Housing programs, medical services, an educational system, welfare, contemporary communications and supply, again no more than 20-odd years ago. In the Northwest Territories these activities only began in earnest and, during the mid-sixties, with the establishment of the territorial government in Yellowknife.

Over the most recent two decades, government presence in our homeland has greatly intensified. External authority has encroached into virtually every aspect of our lives. What, how, and when we are to hunt and fish is being regulated by people whose knowledge of the land is second-hand and is received from scientific advisers whose own understanding has, time and again, been proved deficient.

Our community life and social traditions are increasingly falling under the direction of government persons and agencies which operate entirely outside the Inuit culture.

And, perhaps most importantly, our language is being threatened as never before. The classroom, the work-place, radio and television programming, join together today to threaten the very existence of our language which is the very backbone of our culture and mainstay of our uniqueness among the world's peoples.

All of you here today will recognize in what I have said the twin processes of colonialism and assimilation.

We too are now aware of them. Perhaps we were aware years ago. We certainly felt that each day we were losing more of our sense of freedom and control over our lives as, more and more often, we were having to ask non-Inuit for permission or authority for the very means to survive as we have always lived.

We have known the fear and now we know the reality—we are a colonized people, and it is this knowledge, ladies and gentlemen, that I bring to the consideration of our future standing within Canada.

## [Traduction]

Notre premier contact avec les sociétés européennes remonte à 300 ans environ. Il y eut tout d'abord les explorateurs, qui, comme les livres de classe le prétendent toujours, ont découvert nos terres et notre peuple. Avec le temps, les sociétés de commerce de la fourrure sont venues s'installer. Vous pouvez constater, mesdames et messieurs, que nos rapports avec les multinationales sont bien antérieures aux incursions récentes des sociétés pétrolières et minières dans l'Arctique.

Les missionnaires sont arrivés peu après les comptoirs d'échange suivis de près par la GRC qui se manifestait à l'occasion. Malgré des changements énormes dus à ces forces, les Inuit ont continué à vivre comme par le passé. Nos familles et collectivités ont conservé leur cohésion. Nous avons toujours la sagesse et la confiance que nous procure notre mode de vie. Nous vivions en communion avec la terre qui nous abritait et nous nourrissait. Notre langue était l'expression de notre culture et les Inuit, en tant que peuple, restaient forts.

Jusqu'à un passé relativement récent, la présence gouvernementale ne s'est pas vraiment fait sentir chez les Inuit. Les programmes de logement, les services médicaux, le système scolaire, le bien-être social, les systèmes de communication et d'approvisionnement modernes ne remontent pas à plus d'une vingtaine d'année. Dans les territoires du Nord-Ouest, ces services ne sont vraiment fournis que depuis le milieu des années soixante, lorsque le gouvernement territorial a été établi à Yellowknife.

Ces deux dernières décennies, la présence gouvernementale s'est grandement intensifiée sur notre territoire. Des autorités extérieures se sont ingérées dans presque tous les aspects de notre vie. Des personnes qui ne connaissent notre pays que par l'intermédiaire de conseillers scientifiques dont les connaissances se sont révélées à maintes reprises inadéquates, nous disent quoi, comment et quand chasser et pêcher.

La vie de nos collectivités et nos traditions sociales tombent de plus en plus sous la coupe de fonctionnaires et d'organismes gouvernementaux étrangers à la culture inuit.

Ce qui nous importe peut-être le plus c'est que notre langue est maintenant menacée comme elle ne l'a jamais été. Les salles de classe, les lieux de travail, les émissions de radio et de télévision, tout concourt à menacer l'existence même de notre langue qui est le pivot de notre culture et l'expression de notre singularité parmi les peuples du monde.

Vous reconnaissez tous dans ce que j'ai dit le double processus de la colonisation et de l'assimilation.

Nous en sommes maintenant bien conscient. Peut-être l'étions-nous même il y a des années. Nous sentions à chaque jour que nous perdions de plus en plus notre liberté et notre contrôle sur nos vies car il arrive de plus en plus souvent que nous devons demander à des non Inuit la permission ou l'autorisation d'exercer les activités qui nous avaient toujours permis de survivre.

Nous avons connu la peur et maintenant nous connaissons la réalité—nous sommes un peuple colonisé et c'est dans cette optique, mesdames et messieurs, que j'envisage notre situation future au sein du Canada.

## [Text]

Mr. Chairman, before dealing with the major elements of my submission, I would like to make several preliminary points.

The issue of constitutional amendment is of the highest importance to the Inuit. It holds out to us the opportunity to stop and perhaps reverse the negative political, economic and social processes to which we are being subjected, and to establish our constitutional right to exist as a people within this nation.

I note that the explanatory document accompanying Bill C-60 states that:

... an elaboration of rights particular to native peoples could, of course, be added to the Charter if, at the close of on-going discussions between Government and native peoples, agreement is reached that this should be done.

I am aware of the very tight schedule set for this Committee, and I am also aware of the time constraints imposed upon it. Nevertheless, if it is true that the Inuit are permitted one oral submission and then must have all written submissions before this Committee before early October, I must say to you that this hardly seems to provide for, as your booklet phrases it "close and on-going discussions with native peoples".

The question of our place in a new constitution is as crucial a question as it is complex. We must consider the implications of those of us who live in Quebec, in Labrador and in the Northwest Territories. We must discuss this issue amongst the Inuit in our communities. It must be considered by our regional organizations and it must be researched and formulated by our national body.

This, ladies and gentlemen, will take us some time. There are political and legal issues here that we cannot seriously begin to meet today. We intend on devoting to these issues all the energy that such a priority wants, but no matter how concentrated the focus of our resources, we cannot be prepared within one or two months.

Mr. Chairman, it is simply not humanly possible, and I ask this Committee either to consider alternate arrangements, which would offer us a fair opportunity to research, discuss and present our position to it, or to recommend to the Government of Canada that no amendments to the Canadian constitution that directly affect us be made without our full involvement.

• 0955

This means Inuit directly be permitted to represent themselves within the constitutional process rather than the government, provincial or territorial inquiries and so-called sovereignty association options within Canada. On this point I ask the Committee to be guided by the recommendations of its immediate predecessor, the Special Joint Committee on the Constitution of Canada, which in 1972 advised that "no Constitutional changes concerning native people should be made until such time as their own organizations have completed their research...". And that "no jurisdictional changes

## [Translation]

Monsieur le président, avant de passer aux principaux points de mon mémoire, j'ai plusieurs questions préliminaires à soulever.

La réforme constitutionnelle est de la plus haute importance pour les Inuit. Elle nous fournit l'occasion d'arrêter et peut-être de renverser les processus politiques, économiques et sociaux qui nous affectent de façon si négative, et d'établir notre droit constitutionnel à l'existence en tant que peuple au sein de cette nation.

Je remarque que les notes explicatives qui accompagnent le projet de loi C-60 disent en substance que:

... on pourra toujours ajouter à la charte une liste plus précise des droits des autochtones si l'on peut parvenir à un accord à ce sujet au cours des discussions qui se poursuivent entre le gouvernement et les autochtones.

Je sais que le comité a des délais à respecter. Néanmoins, s'il est vrai que les Inuit ont le droit de faire un exposé et doivent avoir soumis tous leurs mémoires pour le début d'octobre, je dois dire que cela ne correspond pas à ce que vous dites dans votre livret.

Notre place dans une nouvelle constitution est une question aussi cruciale que complexe. Nous devons envisager les répercussions sur ceux d'entre nous qui vivent au Québec, au Labrador et dans les territoires du Nord-Ouest. Nous devons en discuter avec les Inuit de nos collectivités. Nos organismes régionaux doivent étudier la question, et notre organisme national doit faire des recherches afin de formuler une position officielle.

Mesdames et messieurs, cela prendra un certain temps. Il y a des aspects politiques et juridiques que nous ne pouvons sérieusement étudier aujourd'hui. Nous allons accorder à ces questions toutes les énergies qu'exige leur importance, mais même si nous concentrons le plus possible nos ressources, nous ne pourrions pas être prêts dans un mois ou deux.

Monsieur le président, ce n'est pas humainement possible et je demande au Comité d'envisager d'autres arrangements, qui nous donneraient l'occasion de faire des recherches, de discuter et de présenter notre position, ou alors de recommander au gouvernement du Canada de ne pas apporter à la constitution canadienne d'amendement qui nous touche directement sans avoir obtenu notre entière participation.

Cela veut dire que les Inuit devraient pouvoir participer directement au processus de réforme constitutionnelle plutôt que de passer par l'intermédiaire d'enquêtes gouvernementales, provinciales ou territoriales, et les dites options souveraineté-associations au Canada. A ce propos, je demande au Comité de tenir compte de recommandations faites par son prédécesseur immédiat, le comité mixte spécial sur la constitution du Canada qui, en 1972, a recommandé qu'aucun changement concernant les autochtones ne soit inclu dans la constitution tant que leurs organisations n'auront pas terminé leurs recher-



## [Texte]

should be made in administrative arrangements concerning Indians and Eskimos without prior consultation with them."

Mr. Chairman, we are asking for nothing more than a realistic opportunity to contribute to the design of Canada's constitutional future and to plan for ourselves a place within it. But without qualifying our need for more time, Mr. Chairman, I think it is possible at this point to touch upon some of the broadest principles which we regard as basic to any discussion of our standing in a renewed constitutional framework.

In doing so I would, however, first like to make a short reference to the land claims processes that we have been involved in over the past years. It is largely in relation to these processes that our political perception has evolved and this background information may be of value to the Committee in considering points I will make later on. Let me say first that there is not now nor has there ever been any question as to who owns our homeland. But it was not until 1973 that the Government of Canada formally acknowledged our title referred by the court as aboriginal title and invited us to prepare a land claim based upon it. In essence this was a continuation of the treaty-making processes which took place earlier in other parts of Canada with Indian people. We were being asked to extinguish our aboriginal rights, one of which is title to our lands in exchange for money, a clear title to a much reduced area of land and various other relatively incidental benefits.

Since 1973 we have witnessed the effect of the Alaskan Native Claims Settlement Act and we have also learned from our experiences in Northern Quebec and the Northwest Territories. We have learned a great deal since we began our claim. But I think the most important lesson we have learned is that extinguishing our rights for any amount of money is no solution.

Today it is not accurate to refer to our claims as strictly land claims. We most certainly continue to assert title to our lands but we are also and even primarily claiming our right to self-determination. And it is this principle that forms the basis of my submission to this Committee.

In considering the issue of constitutional change, we are aware that the Inuit along with the other native people in Canada have a somewhat distinctive constitutional status. Head 24 of the BNA Act, Section 91, reserves to exclusively federal jurisdiction:

Indians and lands reserved for the Indians.

As the Committee members well know, the courts have interpreted Head 24 as including Inuit. Essentially we have the same rights and obligations as all other Canadian citizens with the one qualification that in a number of legislative areas we come under exclusively federal jurisdiction.

As I have said, our present living circumstance within Canada are unacceptable to us. Our rights and constitutional standings have not been adequate to support our continued survival as a people.

## [Traduction]

ches... et que «on ne modifie pas les arrangements administratifs concernant les Indiens et les Esquimaux sans les avoir au préalable consultés.»

Monsieur le président, nous ne voulons que la possibilité de contribuer à l'élaboration de l'avenir constitutionnel du Canada et de déterminer nous mêmes la place que nous y prendrons. Même si nous avons besoin de plus de temps, monsieur le président, je pense qu'il est possible à ce stade d'exposer certains des principes généraux qui sont pour nous fondamentaux dans toute discussion portant sur notre position dans le cadre d'une nouvelle constitution.

Je voudrais tout d'abord mentionner les revendications territoriales que nous soumettons depuis quelques années. Ces revendications sont en grande partie responsables de notre évolution politique et les renseignements que je viens de vous donner peuvent être utiles au comité lorsqu'il étudiera les questions que je soulèverai plus tard. Je veux dire tout d'abord que nos droits territoriaux ne font pas et n'ont jamais fait de doute. Ce n'est cependant qu'en 1973 que le gouvernement du Canada a formellement reconnu le titre de propriété, appelé par les tribunaux titre des autochtones, et nous a invités à soumettre une revendication en nous fondant sur ces titres. Cette initiative s'inscrit dans la ligne des traités conclus plus tôt avec des Indiens d'autres régions du Canada. On nous demandait de mettre fin à tous nos droits autochtones, dont l'un est le droit sur nos terres en échange d'argent, des titres de propriétés clairs et nets sur une région très réduite et d'autres avantages secondaires.

Depuis 1973, nous avons vu quel effet a eu l'Alaskan Native Claims Settlement Act et nous avons pu bénéficier de notre expérience dans le nord du Québec et les territoires du Nord Ouest. Nous avons beaucoup appris depuis que nous avons soumis nos revendications. Cependant, la leçon la plus importante que nous avons pu en tirer, c'est que l'extinction de nos droits en échange d'argent n'est pas une solution.

On ne peut plus aujourd'hui, considérer nos revendications comme des revendications strictement territoriales. Nous continuons très certainement à affirmer notre droit à nos terres, mais nous revendiquons également et même en priorité notre droit à l'autodétermination. C'est ce principe qui est à la base de mon mémoire au Comité.

En étudiant la question de la réforme constitutionnelle, nous nous rendons compte que les inuits et les autres autochtones du Canada jouissent d'un statut constitutionnel distinct. A la rubrique 24 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, article 91, réserve à la compétence fédérale exclusive:

Les Indiens et les terres réservés pour les Indiens.

Comme les membres du comité le savent, les tribunaux ont jugé que cette rubrique comprenait les Inuits. Nous avons essentiellement les mêmes droits et obligations que les autres citoyens canadiens sauf que dans un certain nombre de domaines législatifs, nous ne relevons que de la compétence fédérale.

Comme je l'ai dit, notre situation actuelle au sein du Canada n'est pas acceptable. Nos droits et notre statut constitutionnels ne nous ont pas permis de continuer à survivre en tant que peuple.

[Text]

I would like to make the point, ladies and gentlemen, that our constitutional status has been determined by the institutions of Great Britain and Canada without our knowledge and without our participation. Our entry into Canadian federation was not negotiated nor was it even dictated by force of arms, it was simply assumed. We are citizens of Canada not by any conscious act of consent on our part but simply as an assumption on the part of the state.

You see, Mr. Chairman, this current process of constitutional amendment is of fundamental importance to us. We see in this re-casting of the constitution an opportunity to become full participants in Canadian life, to establish an equitable basis for our formal entry and continued existence within this nation and also to end finally the colonial relationship that exists between ourselves and the Government of Canada. To this end, Mr. Chairman, I am proposing that Bill C-60 be modified so as to acknowledge and enshrine the rights of the Inuit to self-determination.

• 1000

What does self-determination mean to us? It means, first of all, a constitutional recognition of the Inuit as one of the original peoples of this nation with an assurance of our right to continuing existence; it means forms of self-government which return political initiative to the Inuit.

It should be made clear that we are not proposing ethnically-exclusive government institutions, nor do we propose anything outside this country's fundamental political principles. Our sole intention is to create political jurisdictions which provide the Inuit with effective political participation to give democratic substance to the political circumstances in which we now find ourselves.

We find support for our claim to self-determination in the realm of moral and political morality as well as in national and international law. Canada has long recognized the existence of this right. The right of self-determination is included in the charter of the United Nations to which Canada, of course, subscribes. It has been the main principle behind this thrust for decades and Canada has, time and again, supported General Assembly resolutions and covenants which incorporate it.

Most recently, Canada endorsed the obligation of this principle of self-determination to situations outside the traditional colonial setting in giving its support to the Helsinki declaration. Across the world, self-determination becomes an issue whenever people are denied the right to govern themselves. It has been applied in the old colonies of Asia and Africa. Helsinki has declared its obligation to modern-day Europe and the principle is now being raised by native people within multinational states.

Self-determination may be realized in various ways. In the old colonial setting, independence and a national sovereignty was the answer. In other situations, the principle has been realized by putting an end to other direct forms of foreign domination. Self-determination is now being realized in vari-

[Translation]

Notre statut constitutionnel a été déterminé par les institutions de la Grande-Bretagne et du Canada à notre insu et sans notre participation. Notre entrée dans la Fédération canadienne n'a pas été négociée et n'a même pas été obtenue par la force des armes, on l'a tout simplement supposée. Nous sommes des citoyens du Canada, non pas parce que nous y avons consenti de plein gré, mais bien parce que l'état l'a supposé.

Vous voyez, monsieur le président, que ce processus de réforme constitutionnelle est d'une importance fondamentale pour nous. Nous y voyons une occasion de devenir des participants à part entière à la vie canadienne, d'établir des conditions équitables pour notre entrée officielle dans la Fédération et notre existence au sein de cette nation, et de mettre fin aux relations coloniales qui existent entre notre peuple et le gouvernement du Canada. A cette fin, monsieur le président, je propose que le projet de loi C-60 soit modifié afin de reconnaître d'entériner les droits des Inuit à l'autodétermination.

Que signifie l'autodétermination? Tout d'abord, elle signifie la reconnaissance constitutionnelle des Inuit comme l'un des peuples originaux de ce pays, et l'assurance que nos droits continueront d'exister; elle signifie que nous aurons un gouvernement propre qui remettra l'initiative politique aux mains des Inuit.

Je dois préciser que nous ne proposons pas des institutions gouvernementales ethniquement propres pas plus que des institutions totalement étrangères aux principes politiques fondamentaux de ce pays. Nous voulons tout simplement créer une juridiction politique qui permettra aux Inuit de participer au processus politique, afin de rendre plus démocratiques les circonstances politiques dans lesquelles nous nous trouvons.

L'autre revendication d'autodétermination est fondée sur des principes moraux et politiques ainsi que sur le droit national et international. Le Canada reconnaît depuis longtemps l'existence de ce droit. Le droit à l'autodétermination est inclus dans la Charte des Nations unies à laquelle le Canada a bien sûr souscrit. C'est le principe principal de cette initiative depuis des décennies et le Canada a à maintes reprises appuyé les résolutions et ententes de l'assemblée générale où elles se trouvaient incluses.

Tout récemment, le Canada a appuyé le principe de l'autodétermination dans des situations non coloniales, lorsqu'il a accordé son soutien à la déclaration d'Helsinki. Partout dans le monde, l'autodétermination vient au premier rang des priorités lorsque les peuples se voient nié le droit de se gouverner eux-mêmes. On a appliqué ce principe dans les vieilles colonies d'Asie et d'Afrique. La déclaration d'Helsinki a rendu son application obligatoire dans l'Europe moderne et les autochtones des États multinationaux la réclament également.

L'autodétermination peut être obtenue de plusieurs façons. Dans le contexte colonial, l'indépendance et la souveraineté nationales étaient la réponse. Dans d'autres situations, on a obtenu l'autodétermination en mettant fin à toute autre forme de domination étrangère. L'autodétermination s'installe dans

## [Texte]

ous parts of the world through processes of devolution and through arrangements or regional self-government.

Mr. Chairman, I say to this Committee once again that we must recover sufficient political authority to protect our language and culture. In standing before you I represent the first generation of Inuit that has come to understand our place in human and written history and in the history of this nation. My generation is the first that is able to understand the larger world and to speak for the place for Inuit in it. But, Mr. Chairman, our generation will not be the last.

Our people are now without political control. The situation within the provinces and the Northwest Territories effectively prevents us from obtaining it and we are too few in number to warrant serious electoral consideration here in Ottawa. Our political options are few and they become fewer with time, but while our options may be narrowing, our determination is not. We are a people not about to abdicate our place in history, we are a people who will insist upon our right to be self-determining now and in the future, and we will do so in all ways which have the support of the Inuit.

Today I bring the case of the Inuit before the Committee in the hope that we can move a little way forward as a result and eventually will be able to find a means to live within this country and, at the same time, maintain ourselves as a people; and if we do, we will, of course, have reached our objective. If we cannot, it will be Canada, as much as the Inuit, that will have failed.

Before closing, Mr. Chairman, I would like to make one further point, and it goes to the question of whether this Committee should regard this in the same mind as it regards Canada's other ethnic minorities.

When immigrants take Canadian citizenship, Mr. Chairman, they do so with the knowledge of Canada's national culture, its language régime and the rights and responsibilities of citizenship under our constitution and other laws. They are free to preserve whatever aspects of their culture that they like, but they are aware that in the public realm they will be expected to participate in many of Canada's institutions on terms other than those which belonged to their original culture.

• 1005

The Inuit, Mr. Chairman, were not aware of the nature of Canadian society when we were incorporated into it. We become citizens not by choice but as governments fiat. Today we cannot, as many immigrants who newly become Canadian citizens can, return to our homeland where only our language is spoken and where our culture is free to grow. We are unable to return to such a homeland even for brief, but spiritually reassuring visits.

No, Mr. Chairman, we are not like any other of Canada's ethnic minorities. Our homeland is here. We must survive here as a people or we cease to survive at all. You must see, Mr. Chairman, why the culture guarantees that our present and

## [Traduction]

diverses parties du globe, grâce à des transferts de pouvoirs et à la constitution de gouvernements régionaux.

Monsieur le président, je répète que nous devons récupérer assez d'autorité politique pour protéger notre langue et notre culture. Je représente ici la première génération d'Inuit à comprendre notre place dans l'histoire humaine et écrite et dans l'histoire de cette nation. Ma génération est la première à pouvoir comprendre le monde extérieur et à y réclamer une place pour les Inuit. Cependant, monsieur le président, ma génération ne sera pas la dernière.

Notre peuple se trouve maintenant sans contrôle politique. La situation dans les provinces et les Territoires du Nord-Ouest nous empêche de l'obtenir et nous sommes trop peu nombreux pour avoir un impact électoral effectif à Ottawa. Nos options politiques sont limitées et sont encore réduites par le temps, mais notre détermination elle ne diminue pas. Notre peuple n'est pas prêt à abdiquer sa place dans l'histoire, il insiste pour avoir le droit à l'autodétermination maintenant et pour l'avenir, et nous réclamerons ce droit de toutes les façons qui réuniront l'appui des Inuit.

Je présente la cause Inuit au comité avec l'espoir que nous pourrions progresser et peut-être trouver un moyen de vivre dans ce pays, tout en conservant notre unité en tant que peuple, et si nous pouvons le faire, nous aurons atteint notre objectif. Sinon, le Canada, autant que les Inuit, aura échoué.

Avant de terminer, monsieur le président, j'ai une question à soulever. Il s'agit de savoir si le comité devrait nous considérer comme les autres minorités ethniques du Canada.

Lorsque des immigrants adoptent la citoyenneté canadienne, monsieur le président, ils le font en connaissant bien la culture nationale du Canada, son système linguistique et les droits et responsabilités des citoyens, en vertu de la Constitution et des autres lois. Ils sont libres de préserver les aspects culturels qu'ils veulent mais il semble qu'à l'extérieur ils doivent participer à nombre d'organisations canadiennes à des conditions autres que celles dictées par la culture qui leur est propre.

Monsieur le président, les Inuit n'avaient aucune idée de la nature de la société canadienne lorsqu'on les y a insérés. Nous n'avons pas choisi lorsque les gouvernements nous ont fait citoyens canadiens. Aujourd'hui, nous ne pouvons, contrairement à de nombreux immigrants récemment devenus citoyens canadiens, retourner vers notre terre natale où l'on ne parlerait que notre langue et où se développerait notre culture. Nous ne pouvons jamais retourner chez nous, même brièvement, histoire de se rassurer.

Non, monsieur le président, nous ne sommes pas une minorité ethnique canadienne parmi les autres. Notre terre natale est ici. C'est ici que nous devons survivre en tant que peuple sinon nous disparaîtrons. Vous comprendrez donc, monsieur le



[Text]

our proposed constitution offered to other ethnic groups cannot, with a simple stroke of a pen, be held out to us.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Tagoona. I think that is a very important statement and I think the most important that I have encountered from your spokesmen in recent years. Perhaps just to clarify the situation I might seek a little bit of background guidance from you.

**Mr. Tagoona:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The people that the Southerners habitually referred to as Eskimos, are they all comprised in your Inuit Tapirisat?

**Mr. Tagoona:** We are the national organization and we have regional organizations in every region, so they are affiliated. We are the voice for the people, the national voice.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** So, there is no group of Eskimos, in the traditional sense, in Canada who are not, in some way, represented by your association?

**Mr. Tagoona:** That is right.

**Miss MacDonald:** From coast to coast?

**Mr. Tagoona:** Yes, they are by their regional organizations.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** And do all of the Inuits speak the same language or do you have many dialects?

**Mr. Tagoona:** Yes, we speak the same language. We have a few different dialects but it is basically the same language and, in time, we understand exactly what others are saying in the other regions. It is just a slight dialectic difference.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You do not prepare a document though, I suppose, for these people when you are discussing this. It is mostly done through leaders in the communities through lengthy discussions, is it, rather than through circulation of a document?

**Mr. Tagoona:** Both, I presume. We prefer public meetings; that is our custom. When we decide on something, we all get together.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. So these would normally be meetings that would embrace the whole community in a particular place?

**Mr. Tagoona:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Have you, yourself, participated in that kind of meeting?

**Mr. Tagoona:** Yes. I have been to quite a few public meetings.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. What is your own community? Where do you come from?

[Translation]

président, pourquoi les garanties culturelles qu'offrent notre constitution actuelle et le projet de constitution aux autres groupes ethniques ne peuvent, d'un coup de plume, s'appliquer à nous.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Tagoona. Vous venez de nous faire une déclaration qui est à mon avis la plus importante que j'ai entendue ces dernières années de vos porte-parole. Pour que les choses soient bien claires, je voudrais que vous m'aidiez un peu à vous situer exactement.

**M. Tagoona:** Entendu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le peuple que les gens du Sud appellent habituellement les Esquimaux est-il entièrement inclus dans votre Tapirisat Inuit?

**M. Tagoona:** Nous sommes une organisation nationale et nous avons des organisations régionales dans toutes les régions. Nous sommes la voix du peuple, la voix nationale.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il n'y aurait donc pas de groupes d'Esquimaux, au sens traditionnel du terme, qui, au Canada, ne seraient pas représentés, de quelque façon, par votre association?

**M. Tagoona:** C'est cela.

**Mlle MacDonald:** D'un océan à l'autre?

**M. Tagoona:** Oui, ils sont représentés par leurs organisations régionales.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Et tous les Inuit parlent-ils la même langue ou avez-vous de nombreux dialectes?

**M. Tagoona:** Oui, nous parlons tous la même langue. Nous avons bien sûr quelques dialectes mais c'est fondamentalement la même langue et nous comprenons toujours exactement ce que disent les autres dans d'autres régions. Il ne s'agit que de petites différences dialectiques.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Toutefois je ne suppose pas que vous prépariez de documents à l'intention de la population lorsque vous discutez de cela. C'est principalement fait par les chefs des collectivités qui se réunissent pour discuter les questions, n'est-ce pas? Vous ne faites pas circuler de documents?

**M. Tagoona:** Nous procédons des deux façons mais préférons en général les réunions publiques. Lorsque nous décidons de quelque chose, nous nous réunissons tous.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord. Il s'agirait donc normalement de réunions qui regrouperaient toute la collectivité à un endroit donné?

**M. Tagoona:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous vous-même participé à ce genre de réunion?

**M. Tagoona:** Oui. J'ai assisté à pas mal de réunions publiques.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. D'où venez-vous exactement? Vous personnellement?

[Texte]

**Mr. Tagoona:** I come from Baker Lake, Northwest Territories in the Keewatin.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. What about your colleagues here, where do they come from?

**Mr. Tagoona:** Well, Togak Curley is from Coral Harbour and John Amagoalik is from Frobisher Bay, Baffin Island and Peter Ittinuar is from Franklin Inlet.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Fournier in just a moment then. I should just, I think, before going to any questions, reassure you that we certainly are not in the position of trying to prevent you from expressing your views more fully at some time in the future. We ourselves have certain deadlines which have been imposed on us, but the deadline that we have set for submissions of October 2 is really a preliminary deadline and I am sure that we will be in business long after that and you could make further submissions to us.

I should also draw to your attention that even after our work is finished, the Government of Canada will be considering what to do. There will be a certain time period in there as well when you could make submissions directly to the government. So, I think there probably will be a considerable time span left for you to make submissions to us.

Let me put just this one question to you. Assuming that in the constitutional changes that take place here over the next few years the constitutional status quo were maintained with respect to you, and that your position could be developed sometime further in the future, would you feel that this would prejudice you in any way? Would you be more prepared or less prepared with the fact that other changes were being made in the country which would not affect you, and that this in some way would seem to limit your opportunities?

• 1010

**Mr. Togak Curley:** I do not know whether or not I understand your question.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, let me put it this way. Suppose we were to go ahead and make the changes that are now proposed. Suppose there were no changes, even, and they all just go through. Would you lose from that? You still have an opportunity in the future because these changes do not affect you directly.

**Mr. Curley:** As we have experienced through the historical process, the native peoples in Canada, I think we can foresee that if there were no changes that would strengthen or reassure the people in the north, whether any significant contribution is made for them through the constitutional change, I think we are going to see more difficulty with our relationship with southern Canada. I think that would be the case because the historical pattern in settling Inuit claims or native claims has been rather to take away the other rights, the Indian rights, whatsoever they may be. That is what the federal laws normally do. And that is the danger that we would probably

[Traduction]

**M. Tagoona:** De Baker Lake, Territoires du Nord-Ouest, dans le Keewatin.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Et vos collègues, d'où viennent-ils?

**M. Tagoona:** Ma foi, Togak Curley vient de Coral Harbour, John Amagoalik de Frobisher Bay, Île de Baffin, et Peter Ittinuar de Franklin Inlet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Fournier, dans un instant. Avant que nous ne passions aux questions, il m'appartient de vous assurer que nous ne saurions certainement pas essayer de vous empêcher de compléter vos remarques de façon plus exhaustive, plus tard, si vous le souhaitez. Nous avons certaines échéances à respecter mais si nous avons fixé le 2 octobre comme date limite pour le dépôt des mémoires, sachez que ce n'est qu'une échéance préliminaire et je suis bien certain que nous continuerons à étudier la question longtemps après cela et que vous pourrez ainsi nous présenter à nouveau votre point de vue.

J'aimerais également vous signaler que même lorsque notre tâche sera achevée, le gouvernement du Canada continuera de se pencher sur la question. Il vous sera donc encore possible de faire alors connaître votre point de vue directement au gouvernement. Je pense donc qu'il vous restera probablement beaucoup de temps pour nous envoyer des documents.

J'aimerais encore vous poser une question. A supposer que dans les modifications constitutionnelles qui doivent être amenées au cours des prochaines années, le statu quo constitutionnel n'était pas modifié en ce qui vous concerne et qu'ainsi votre situation puisse être revue plus tard, pensez-vous que cela pourrait vous porter quelque préjudice? Vous sentiriez-vous gênés dans vos efforts si d'autres modifications qui ne vous touchent pas étaient apportées? Cela vous semblerait-il limiter vos possibilités?

**M. Togak Curley:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Alors, permettez-moi de la reposer de cette façon. Supposez que nous apportions les modifications proposées. Supposez même qu'on n'y change rien et qu'on les adopte telles quelles. Y perdriez-vous quelque chose? Vous pourriez toujours plus tard voir votre propre situation changer car ces modifications ne vous touchent pas directement.

**M. Curley:** L'histoire nous a appris que si l'on ne change rien, si l'on ne renforce ni ne rassure la population du Nord, par voie de révision constitutionnelle ou autres, les peuples autochtones du Canada s'apercevront certainement que les relations sont encore plus difficiles avec le Sud. En effet, pour le règlement des revendications des Inuit ou des autochtones, on a bien vu qu'il s'agissait de supprimer les autres droits, les droits des Indiens, quels qu'ils soient. C'est en général ce qui résulte des lois fédérales. C'est probablement le danger qu'il y aurait et c'est pourquoi il est si important que vous compreniez ce que nous recherchons.

[Text]

get into and that is why it is so crucial that you understand what we seek.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think you have made a very effective and, if I may say so, eloquent case this morning so that I do think that we have some understanding of that.

Senator Fournier I think is the first questioner.

**Senator Fournier:** Generally speaking, do your people exercise some kind of trade to earn their life?

**Mr. Tagoona:** Trade to earn their life?

**Senator Fournier:** Besides hunting and fishing?

**Mr. Tagoona:** Now they do. You have to realize that the North is becoming quite developed and a lot of times, with our present government structure in the North, it is required that you need a trade to survive. Because it is becoming very fast a wage economy stage up there in the North, you would have to have a job to survive.

**Mr. Peter Ittinuar (Inuit Tapirisat):** I want to ask Senator Fournier to clarify his statement. Do you mean economic trade or do you mean trades as a plumber or something like this? I did not quite understand your question. Do you mean economic trade?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think he means business of some kind.

**Senator Fournier:** Well, I can hardly imagine that you must have many plumbers because it is not the place for that, or people to repair refrigerators, but some kind of way to earn your living, such as by making business, trades, commerce.

**Mr. Curley:** Sure. Today it is a fact of life that evolution has taken us to this point, that we do take advantage of wage economy. We have very successful businessmen up north who are of our own people and we are seeking further opportunities for them to allow further control of the economic opportunities, whether they be a labour union or owner of a business. It is a fact now that the Inuit are getting more and more interested in controlling business opportunities. And we acknowledge that.

**Senator Fournier:** Do you receive the social benefits for health, unemployment or poverty?

**Mr. Curley:** That was introduced a long time ago, before we even knew what the government contributions to the North were. Welfare was one of the earliest contributions that Canadian society provided for us. We regret that a bit because it discouraged many of our people from taking other opportunities to be involved.

**Senator Fournier:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Fournier. How many Inuit are there?

**Mr. Tagoona:** There are 22,000 in Canada, roughly.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There are 22,000.

**Mr. Goodale:**

**Mr. Goodale:** Thank you very much, Mr. Chairman. There are one or two points I would like to pursue with our witnesses today, and as I do that I would certainly like to echo your

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Votre argumentation ce matin fut en effet très éloquent et particulièrement efficace et il est certain que nous comprenons mieux la situation.

Senator Fournier, je crois que vous êtes le premier.

**Le sénateur Fournier:** En général, votre peuple exerce quels genres de métiers pour gagner sa vie?

**M. Tagoona:** Un métier pour gagner sa vie?

**Le sénateur Fournier:** Outre la chasse et la pêche?

**M. Tagoona:** De nos jours, oui. Il faut comprendre que le Nord se développe beaucoup et que, très souvent, avec notre structure gouvernementale dans le Nord, il est admis qu'il faut avoir un métier pour survivre. Comme une économie salariale se développe très rapidement dans le Nord, il faut avoir un travail pour survivre.

**M. Peter Ittinuar (Tapirisat Inuit):** J'aimerais que le sénateur Fournier précise sa question. Parle-t-il d'un métier économique ou d'un métier comme celui de plombier ou autres? Je n'ai pas très bien compris. Est-ce purement économique?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois qu'il veut dire un commerce.

**Le sénateur Fournier:** Évidemment je ne pense pas que vous ayez beaucoup de plombiers car ce n'est pas l'endroit rêvé pour la profession ni pour ceux qui réparent les réfrigérateurs, mais une façon de gagner votre vie par un commerce quelconque.

**M. Curley:** Bien sûr. Aujourd'hui il est certain que l'évolution nous a amenés à ce stade, nous profitons de l'économie salariale. Nous avons dans le Nord des hommes d'affaires qui réussissent très bien et nous cherchons toujours à leur permettre de contrôler davantage les possibilités économiques qui s'offrent, qu'il s'agisse d'un syndicat ou d'une affaire. Il est évident qu'aujourd'hui les Inuit s'intéressent de plus en plus aux affaires. Nous reconnaissons cette réalité.

**Le sénateur Fournier:** Recevez-vous des avantages sociaux pour la santé, le chômage ou la pauvreté?

**M. Curley:** Oh oui, depuis longtemps même avant que nous sachions quelles contributions le gouvernement apportait au Nord. Le bien-être social fut l'une des premières contributions de la société canadienne! Nous le regrettons un peu car cela a découragé nombre d'entre nous de rechercher d'autres possibilités.

**Le sénateur Fournier:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Fournier. Combien d'Inuit y a-t-il?

**M. Tagoona:** Environ 22,000 au Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vingt-deux mille.

Monsieur Goodale.

**M. Goodale:** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais revenir sur un ou deux points et, comme vous, monsieur le président, souligner la qualité de l'exposé qui nous a été fait ce



## [Texte]

remarks about the quality of the presentation that has been made this morning. I am interested particularly in some of the points you make on pages 9, 10 and 11 of your presentation where you are talking specifically about the meaning of self-determination to the Inuit people, or as precise a definition as it is possible to give to that expression. You talk about forms of self government but not ethnically exclusive government institutions. I note that at the middle of page 9 you specifically say

• 1015

Our sole intention is to create political jurisdiction which provides the Inuit with effective political participation.

Could you expand upon that to a certain extent for us this morning? It is a very interesting and, as far as I know, new expression of the meaning of those terms "self determination" and "self government", to describe it rather gently, if I could put it that way, in terms of effective political participation. What exactly do you mean by and what would you regard as effective participation?

**Mr. John Amagoalik (Inuit Tapirisat of Canada):** I suppose in a democratic sense it means that it may be necessary to establish political jurisdictions in the Canadian North which will guarantee the Inuit, by virtue of being the majority, a continuing control over their own lives because, although we are a majority in the North, effective control is still in the hands of people who were transplanted to the North. Although we are a majority by a small number, effective control is still in the hands of a minority seated in Yellowknife. We see the necessity of creating new political jurisdictions which will give effective control of government to the native people.

**Mr. Goodale:** You are speaking then specifically of the Northern Territories in Canada, and you seem to be discounting just a little bit the role that your people could well play here in the national government. That brings me to your point on page 11 where you say

... we are too few in number to warrant serious electoral consideration here in Ottawa.

I would hope that that adjective "electoral" would not be the decisive one. Certainly, our objective would be serious consideration whether the electoral strength is there or not. In what you said, are you really staking all your case upon a new kind of political orientation or organization in the Northern part of Canada and are really ruling out a greater role at the centre of the country in the national government?

**Mr. Amagoalik:** We do point out that because we are so few in number it may be necessary for us to entrench certain things in the constitution that would guarantee that we do have a direct relationship with the federal Government of Canada on certain things. I think what we are saying is that, as far as political things are concerned, we are looking at what may be referred to as special status within this country as far as political jurisdiction is concerned.

**Mr. Goodale:** To get back to the point that the Chairman raised with you at the beginning about whether or not other

## [Traduction]

matin. Les remarques que vous faites aux pages 9, 10 et 11 lorsque vous parlez plus précisément du sens de l'autodétermination du peuple Inuit, m'ont particulièrement intéressé. Vous parlez d'une forme d'autogouvernement mais pas d'organisation gouvernementale exclusivement ethnique. Au milieu de la page 9, vous dites:

Notre seule intention est de créer une compétence politique qui offre aux Inuit une possibilité de participation réelle au processus politique.

Pourriez-vous, s'il vous plaît, développer un peu votre pensée là-dessus? Cela me semble très intéressant et je crois que vous donnez une nouvelle signification à ces termes d'autodétermination et d'autogouvernement en les définissant par une participation réelle au processus politique. Que voulez-vous dire exactement et que serait pour vous une participation réelle?

**M. John Amagoalik (Tapirisat Inuit du Canada):** Je suppose qu'au sens démocratique cela signifie qu'il peut être nécessaire d'établir des compétences politiques dans le Nord canadien pour garantir aux Inuit, parce qu'ils constituent une majorité, le maintien du contrôle de leur propre vie car, même si nous sommes majoritaires dans le Nord, le contrôle réel appartient toujours aux gens qui sont venus s'installer dans le Nord. Donc, tout en étant majoritaires, nous sommes contrôlés par une minorité basée à Yellowknife. Nous estimons qu'il est nécessaire de créer un cadre politique qui donne aux autochtones le véritable contrôle du gouvernement.

**M. Goodale:** Vous parlez là précisément des Territoires du Nord-Ouest du Canada et vous semblez négliger un peu le rôle que pourrait jouer votre peuple ici, au sein du gouvernement national. Cela m'amène au point que vous soulevez à la page 11 lorsque vous dites:

Nous sommes trop peu nombreux pour prétendre à véritablement compter sur la scène électorale à Ottawa.

J'espère que cet adjectif «électorale» n'est pas final. Il est bien certain en effet que notre objectif est de tenir très sérieusement compte de votre peuple et qu'il soit fortement représenté sur la scène électorale ou non. Basez-vous toute votre argumentation sur une sorte de nouvelle orientation ou de nouvelle organisation politique pour le Nord du Canada en renonçant complètement à un rôle supérieur au centre du pays, au sein du gouvernement national?

**M. Amagoalik:** Nous signalons que puisque nous sommes si peu nombreux, il serait peut-être nécessaire que certaines choses soient entérinées dans la Constitution pour nous garantir une relation directe avec le gouvernement fédéral du Canada à certains égards. Je crois qu'on dit, en fait, que pour ce qui est du politique, nous recherchons une sorte de statut spécial.

**M. Goodale:** J'aimerais revenir au point soulevé par le président tout au début, lorsqu'il vous demandait si l'on pour-

*[Text]*

changes could be made in the constitution that did not directly affect your status, would the fact that those things were going forward and being dealt with, in your mind prejudice any subsequent kind of action that might be taken or that you would want to see taken with respect to your status within Canada and within Confederation?

• 1020

**Mr. Amagoalik:** With the native people of Canada it could be isolated so that this could be done. I really do not see any major problem. If other things were allowed to go forward while we dealt with things that pertain to native people within the constitution that should be possible, yes.

**Mr. Goodale:** Have you had an opportunity to review the sections of the proposals specifically relating to the Charter of Rights and Freedoms? I am wondering particularly in relation to those provisions if you see anything in that Charter that would affect you in a peculiar way differently from the way it would affect all Canadians and if you see in that Charter anything specifically that you would want to see proceed or would not want to see proceed.

**Mr. Curley:** I have reservations about the Charter of Rights and Freedoms as it is now designed with regard to the right of the property ownership concept. It implies that, it gives a freedom of rights to specific individuals that is so common in a southern concept. But it is not a reality in the North that individuals must have the rights for property whether it be land or whatnot, for them to gain themselves. We in the North are very collectively oriented with regard to property and other rights.

Because of this we are conflicting with the Charter of Rights issue. My question would be: is the Charter of Rights the right to property ownership equally shared with the collective ownership as we are trying to demonstrate to the Government of Canada and this, when the practice has been that when the laws are formulated to recognize our ownership of the property to those groups of people, has always been to withdraw any other rights? That is the danger that we are facing and that we will have to observe very carefully to see whether we are actually guaranteed the right to our property collectively in the North.

**Mr. Goodale:** I wonder if you have had a chance to have your legal advisers look at that specific question. I think it would be a very useful further bit of advice for our Committee to have the point of view of your organization as to whether or not the language of the Charter in preserving some rights and, as you have described them, private property rights, derogates from other rights that you have regarded as being traditional in the northern part of Canada. If your organization could research that from your point of view and particularly from a legal perspective, I think that might be some useful evidence that you might want to file subsequently with our Committee so that we might have your opinion on it.

**Mr. Chairman,** I just have one further question I would like to raise and that relates to two other submissions that have been presented to this Committee in our previous sessions with representatives of the Governments of the Northwest Territo-

*[Translation]*

rait apporter à la Constitution d'autres modifications qui ne vous touchent pas directement sans vous défavoriser ou aller à l'encontre d'autres efforts visant à modifier votre statut au sein du Canada et de la Confédération?

**M. Amagoalik:** Il devrait y avoir moyen d'isoler le problème de façon à le résoudre et je ne vois vraiment pas de difficulté. Il suffirait de poursuivre le reste et de réserver les questions touchant aux autochtones.

**M. Goodale:** Avez-vous examiné des suggestions traitant plus particulièrement de la charte des droits et libertés? Pensez-vous que les dispositions de cette charte soient susceptibles de se répercuter sur la population autochtone autrement que sur l'ensemble des Canadiens; y a-t-il des suggestions que vous aimeriez supprimer ou modifier.

**M. Curley:** J'ai quelques réserves quant aux dispositions de la charte traitant de la notion de la propriété. La charte attribue le droit de propriété aux individus selon une notion fort répandue dans le sud du pays, alors que dans le nord la propriété au lieu d'être individuelle est collective.

Notre mode de vie va donc à l'encontre des dispositions de la charte des droits et libertés. J'aimerais donc savoir si les dispositions de la charte reconnaissent la propriété collective au même titre que la propriété privée, car jusqu'à présent lorsque la propriété collective est reconnue en droit, cela annule ipso facto la propriété privée. Nous devons donc déterminer si oui ou non la charte garantit notre système de propriété collective en vigueur dans le nord.

**M. Goodale:** Est-ce que vos conseillers juridiques ont étudié cet aspect de la question? Il est essentiel que le comité sache si, du point de vue de votre organisation, l'énoncé de la charte, en entérinant les droits à la propriété privée, annule les droits à la propriété collective traditionnelle dans le nord du Canada. Il serait donc bon que votre organisation étudie le problème du point de vue juridique en particulier, et soumette ensuite ses conclusions au comité.

Je voudrais maintenant poser quelques questions concernant deux autres exposés soumis au comité lors de nos séances précédentes, par les représentants des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, lesquels ont exposé avec

[Texte]

ries and the Yukon Territory who presented rather strenuous cases for provincial status being provided for those two territories in the country. I wonder what the view of the Inuit organization is on that proposal specifically and the general submissions which we heard a week or so ago from the governments of the two territories.

• 1025

**Mr. Ittinuar:** Those submissions are by people who have been transplanted into the North. For instance, the Northwest Territorial government is a formation as a result of the Carruthers Commission and the people who work at the very top level in that government are people from Ottawa; and they make their submission on their behalf but we make our submission as aboriginal people.

Which holds more weight? We hold the position that, as aboriginal people, our submission holds more weight, at least in the Inuit part of the Territories. In the other part of the Territories where there are treaties, well, the other people who live in that part of the country can make their submissions.

**Mr. Goodale:** Have you had a chance to read the briefs that have been presented by the two governments? I just wonder if they were public documents distributed in the North in a way that you could review them before they were submitted and if you were consulted at all in the preparation of those submissions before they came before this Committee.

**Mr. Amagoalik:** No, the submissions that were made by the Territorial Government were never distributed, as far as I know, among the people of the communities. I certainly have never seen a copy of it and so I think it is quite safe to say that the submissions were made in an office in Yellowknife and nowhere else.

**Mr. Ittinuar:** We did not even know that they made a submission until yesterday, from the newspapers.

**Mr. Goodale:** I see.

Mr. Chairman, I would like to pursue that further but I know my time is up, so I will come back, perhaps later on this morning.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Goodale.

I would like to tell members that we now have enough questioners for the remaining time.

Mr. Stanfield is next.

**Mr. Stanfield:** Mr. Chairman, my questions have been pretty well taken care of by yourself and Mr. Goodale but the delegation has made it very apparent that, in their view, the proposals before us do not meet their problem or their concerns. I would like to know whether there is anything in the proposals in the bill that we are considering which the delegation believes would worsen their position.

I understand their concern that if this opportunity for constitutional review goes by without taking care in a more adequate way, in their opinion, of their deep concerns and the concerns of their people, they would regard that as serious in itself, as a lost opportunity. I would like to know very precisely

[Traduction]

force les raisons qui militent en faveur de l'octroi du statut provincial à ces deux territoires. J'aimerais savoir ce que les Inuit pensent de cette question et, en général, des exposés soumis par les gouvernements des deux Territoires du nord.

**M. Ittinuar:** Il s'agit du point de vue de gens qui ne sont pas autochtones au Nord. Ainsi, le gouvernement des Territoires du nord-ouest a été constitué à l'issue des réunions de la Commission Carruthers, les personnes occupant les postes de commande de ce gouvernement venant toutes d'Ottawa. Elles exposent donc leur propre point de vue alors que nous exprimons la position du peuple autochtone.

Nous estimons que notre exposé des faits a plus de poids, du moins en ce qui concerne les Inuits des territoires; les autres habitants des territoires doivent vivre dans des régions et ont fait l'objet de traités; ils sont libres, bien entendu, d'exposer leur point de vue.

**M. Goodale:** Avez-vous eu l'occasion de lire les exposés présentés par ces deux gouvernements? J'aimerais savoir s'ils ont été distribués dans le Nord avant de nous avoir été soumis et si vous avez été consultés en vue de leur rédaction.

**M. Amagoalik:** A ma connaissance, les exposés rédigés par le gouvernement des Territoires n'ont pas été soumis aux membres de nos collectivités. Comme je ne les ai jamais vus, je peux dire sans crainte de me tromper que ces textes ont été rédigés dans un bureau de Yellowknife et distribués nulle part ailleurs.

**M. Ittinuar:** Ce n'est qu'hier à la lecture des journaux que nous avons appris l'existence de ces exposés.

**M. Goodale:** Je vois.

J'aimerais poursuivre la question mais comme mon temps de parole est épuisé, j'espère pouvoir revenir à la charge plus tard.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. M. Goodale.

Je signale aux membres du comité que ma liste est complète pour le temps qui nous reste.

La parole est à M. Stanfield.

**M. Stanfield:** La délégation du peuple Inuit a clairement démontré que les propositions à l'étude ne répondent nullement à leur préoccupation. J'aimerais savoir si, de l'avis des témoins, certaines dispositions du présent bill risquent au contraire d'aggraver leur situation.

Je comprends parfaitement que, si cette réforme constitutionnelle ne tenait pas compte des préoccupations de leur peuple, ça serait pour eux une perte très grave. C'est pourquoi j'aimerais savoir si, de l'avis des témoins, ces dispositions seraient non seulement inopérantes en ce qui concerne les



[Text]

whether they regard this measure as not only inadequate from their point of view and, in a sense, irrelevant from their point of view but whether there is anything in the proposed bill which in their judgment would put them in a worse position than they are today.

**Mr. Amagoalik:** To answer that briefly, we do not know, mainly because it sometimes is very difficult to understand government language.

**An hon. Member:** Hear, hear. We all agree with that.

**Mr. Amagoalik:** It would be necessary for us to sit down, perhaps with the people who drafted that bill, and get a good understanding of exactly what they meant when they wrote those words.

**An hon. Member:** You are an optimist.

**Mr. Stanfield:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Forsey is next.

**Senator Forsey:** Thank you, Mr. Chairman.

First of all I should like to ask a question which I fear betrays my gross ignorance, and I apologize, but is the Inuit people concentrated in a particular area or are you distributed pretty well across the Northwest Territories and into the Yukon?

**Mr. Amagoalik:** That is one of our biggest problems, that we are so scattered over such a large area of land. We occupy two-thirds of the existing Northwest Territories, perhaps 70 per cent of Quebec and a further 60 per cent of Newfoundland. So you can see that we are scattered over a large area and this creates a problem because, as Mr. Tagoona said, we are in three distinct political jurisdictions which are different politically and have different constitutional opinions to promote.

• 1030

**Senator Forsey:** Quebec, Newfoundland, and the Northwest Territories or are you in the Yukon too?

**Mr. Amagoalik:** No. We are not in the Yukon. No.

**Senator Forsey:** My second question is have you got any representation on the Northwest Territories Council. My impression is that you had one or more Inuit on that Council. Is that correct?

**Mr. Ittinuar:** We cannot deny that.

**Senator Forsey:** How many?

**Mr. Tagoona:** I believe there are four Inuit on that council.

**An hon. Member:** Out of how many?

**Mr. Tagoona:** Fifteen.

**An hon. Member:** Fifteen.

**Mr. Amagoalik:** But as everyone knows the present territorial council is not that effective. The Commissioner who is appointed by the Minister of Indian and Northern Affairs has veto power over the council, and because of that the representation in the territorial council is very ineffective.

[Translation]

Inuits, mais auraient, au contraire, pour effet d'aggraver leur situation.

**M. Amagoalik:** Il nous est impossible de vous répondre car il est souvent difficile de comprendre le langage utilisé par le gouvernement.

**Une voix:** Bravo. Là nous sommes tous d'accord.

**M. Amagoalik:** Pour comprendre de quoi il retourne, nous devrions étudier ce document avec les personnes qui l'ont rédigé.

**Une voix:** Bien optimiste.

**M. Stanfield:** Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La parole est au sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Merci, monsieur le président.

Ma question trahira mon ignorance et je m'en excuse; j'aimerais toutefois savoir si les Inuits sont concentrés dans telle ou telle région ou bien s'ils sont répartis sur l'ensemble des Territoires du nord-ouest du Yukon?

**M. Amagoalik:** Le fait que nous soyons répartis sur un territoire aussi vaste constitue justement une de nos grosses difficultés. Nous occupons deux tiers des Territoires du nord-ouest, quelque 70 p. 100 du Québec et 60 p. 100 de Terre-Neuve. Notre population est donc dispersée sur un énorme territoire, ce qui nous cause des problèmes car, ainsi que M. Tagoona l'a expliqué, nous relevons de trois juridictions distinctes qui, chacune, préconise des objectifs politiques et constitutionnels différents.

**Le sénateur Forsey:** Vous dites que vous habitez au Québec, à Terre-neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest. Y a-t-il élément des Inuit dans le Yukon?

**M. Amagoalik:** Non, pas au Yukon.

**Le sénateur Forsey:** J'aimerais savoir si des représentants des Inuit siègent au Conseil des Territoires du Nord-Ouest. Je crois savoir que plusieurs délégués Inuit siègent à ce conseil.

**M. Ittinuar:** C'est exact.

**Le sénateur Forsey:** Combien y en a-t-il?

**M. Tagoona:** Il y a quatre représentants Inuit au Conseil.

**Une voix:** Sur combien.

**M. Tagoona:** Sur quinze.

**Une voix:** Sur quinze.

**M. Amagoalik:** Mais nous savons tous que l'actuel Conseil territorial n'a pas grand-chose à dire. En effet, le commissaire, nommé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, détient le droit de veto sur toutes les décisions prises par le Conseil, ce qui enlève toute utilité d'être représenté au sein de ce conseil.

[*Texte*]

**Senator Forsey:** If you got what you wanted would you expect to have some particular territory, I mean area, carved out for you from my native Province of Newfoundland, from the Province of Quebec, and from the Northwest Territories. Is that the kind of thing you are thinking of?

**Mr. Tagoona:** We occupy, ourselves, the Eastern Arctic, and our land claims are based on that. I do not know whether you could say carved out, but that is the land where we live, and that is the land we are claiming. The people of Northern Quebec have claimed their area, and the people in Labrador are claiming Labrador.

**Mr. Curley:** The point that I would want to make to you is that our history is traditional. We have not divided ourselves. The Canadian system has divided us. The Labrador Inuit have become torn people and the conditions that they are living in are very different from the Quebec and the Northwest Territories Inuit. It is not our own design, but the design of the system that has separated us. We would like to see this process strengthen these people so they will no longer be subjected to unacceptable ways and means of surviving under the constitutional framework.

**Senator Forsey:** Yes, I understand that. Would you give me some more precise idea of whether you are thinking of an area with some kind of political jurisdiction which would mean that your people, and the land they occupy in Quebec, Labrador, and in the Northwest Territories would be taken out of those particular jurisdictions now?

**Mr. Curley:** This is the area that we would like to see and debate freely rather than the certain inquiries of the government itself responsible for it. What we would like to see in broad terms, not specifically, is a neo-political system that would ensure the right for us to take part provincially, territorially or federally. At this moment in the system, in all these areas it is very difficult for these people to take part. In provincial representation in Quebec and Labrador, it is almost impossible for these people to take part in their political institutions. What I would like to see, and this is an idea that I have, is a guarantee of membership in the Senate, the House of the Federation, or the House of Commons of these original people, or representation on certain commissions and federal agencies in order to allow these people not only into the electoral system but into the federal crown corporations that are evolving the very aspects of their lives. These are the kinds of things that I would like the committee members to pursue as well as formulate their language in their communities through local institutions, local government. I am not too specific on that. But we have ignored the possibility so far—I mean the government has.

• 1035

**Senator Forsey:** The only other question I would like to ask, if I still have time, is: what do you think of Clause 26 of the Bill?

26. Nothing in this Charter shall be held to abrogate, abridge or derogate from any right or freedom not declared by it that may have existed in Canada at the

[*Traduction*]

**Le sénateur Forsey:** Votre objectif serait-il d'obtenir un territoire qui vous appartienne en propre et qui serait prélevé sur les provinces de Terre-Neuve et du Québec ainsi que sur les Territoires du Nord-Ouest?

**M. Tagoona:** Nos revendications territoriales portent exclusivement sur la partie est de l'Arctique. C'est là que sont les terres que nous occupons et que nous revendiquons. Les habitants du nord du Québec revendiquent certains territoires et ceux du Labrador revendiquent, bien entendu, le Labrador.

**M. Curley:** Je vous ferais remarquer que notre mode de vie est basé sur la tradition et que c'est le système canadien qui a semé la division parmi nous. C'est ainsi que les Inuit du Labrador sont un peu plus déchirés et vivent actuellement dans des conditions qui diffèrent très sensiblement des Inuit du Québec et des Territoires du Nord-Ouest. Ce n'est pas nous cependant qui avons voulu ces différences mais bien le système qui nous a été imposé. Nous voudrions trouver un moyen de renforcer notre mode de vie de façon à ce que nous ne soyons plus obligés de nous plier à des conditions pour nous inacceptables lorsque la nouvelle constitution aura été mise sur pied.

**Le sénateur Forsey:** Je comprends fort bien. Est-ce que vous espérez obtenir des pouvoirs politiques et juridiques sur les territoires que vous occupez et qui font actuellement partie du Québec, du Labrador et des Territoires du Nord-Ouest de façon à ne plus relever de ces trois gouvernements?

**M. Curley:** C'est une question que nous voudrions pouvoir débattre plus à fond et librement, en dehors de toutes contraintes du gouvernement. Dans les grandes lignes, nous voudrions mettre en place un système para-politique qui nous permettrait de participer à la prise de décisions aux plans provincial, territorial et fédéral, ce qui est très difficile pour nous actuellement. Ainsi, il est pratiquement impossible pour notre peuple de participer aux institutions politiques dans les gouvernements provinciaux du Québec et du Labrador à l'heure actuelle. J'espère, pour ma part, qu'un jour nous aurons le droit d'avoir des représentants au Sénat, la Chambre de la Fédération, ou dans les Chambres des communes des différentes provinces ainsi qu'au sein des différentes commissions et agences fédérales de façon à permettre aux Inuits, non seulement de participer aux élections, mais d'avoir leur mot à dire dans le fonctionnement des sociétés de la Couronne qui régissent tous les détails de notre vie. Voilà un objectif que je propose à l'attention des membres du comité de façon à nous permettre de participer aux institutions et aux gouvernements locaux. Je n'ai pas d'idée bien précise à ce sujet, mais jusqu'à présent le gouvernement n'a pas tenu compte de cette possibilité.

**Le sénateur Forsey:** Une dernière question: Que pensez-vous de l'article 26 du bill?

26. La présente Charte ne limite ni ne supprime les droits et libertés qu'elle ne reconnaît pas expressément et qui pouvaient exister lors de la prise d'effet de la présente loi,

## [Text]

commencement of this Act, including, without limiting the generality of the foregoing, any right or freedom that may have been acquired by any of the native peoples of Canada by virtue of the Royal Proclamation of October 7, 1763.

Do you feel that is any use to you?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps you would like to explain that a little bit in more general language.

**Senator Forsey:** If you looked at the Bill at all, you must have looked at Clause 26. Do you think it is any use?

**Mr. Curley:** I have read it and I have studied it but I still could not figure out what the Royal Proclamation really meant and I think this day that we are seeking clarification of what this interpretation really means for us.

**Mr. Amagoalik:** We are not trying to establish or clarify rights as they were proclaimed in 1763; we are trying to clarify our rights as we perceive them, not as someone else perceives them.

**Senator Forsey:** That would seem to indicate that you are not very much enamoured with Clause 26 or very enthusiastic about it. I was inclined to think it was of very little use to the native peoples of Canada and I am inclined to think your answer substantiates that opinion.

Thank you, very much, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Forsey. Miss MacDonald is next.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman. Gentlemen, I would just like to carry on from Senator Forsey's questioning and refer to your statement on page 7 of your brief in which you say:

But it was not until 1973 that the Government of Canada formally acknowledged our title.

And where you make a definite statement that you see a title as being formally acknowledged there and then refer to that clause 26. I think there is a very real watering down between what you thought in 1973 was a formal acknowledgement and guarantee from the government to a clause which uses such words as "that may have existed in Canada" and throughout the word "may" is used. That is a far cry from something that you thought in 1973 was a guarantee of aboriginal rights.

**Mr. Amagoalik:** Let me answer it this way. There must have been a definite statement from the federal government which recognized our rights but when you consider the case in British Columbia, the *Calder Case*...

**Miss MacDonald:** Right.

**Mr. Amagoalik:** ... and when you consider the *Malouf Case* in Quebec and you consider the *Baker Lake Court Case* and you put all that together, we come to the conclusion that the native people have pretty good legal rights to stand on as far as aboriginal rights are concerned. But what convinced us that the government recognizes that the native people have certain rights to their lands is the fact that they are sitting down with us at the negotiating table. The Government of

## [Translation]

notamment les droits et libertés qu'ont pu acquérir les peuples autochtones du Canada par la proclamation royale du 7 octobre 1763.

A votre avis cette disposition présente-t-elle quelque utilité pour vous?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Auriez-vous l'amabilité de traduire les dispositions de cet article en langage de tous les jours?

**Le sénateur Forsey:** Vous avez certainement étudié l'article 26 du bill. Qu'est-ce que vous en pensez?

**M. Curley:** En effet je l'ai examiné, mais je ne comprends toujours pas le sens de la proclamation royale. Nous voudrions justement qu'on nous explique ce que cela signifie.

**M. Amagoalik:** Notre but est de revendiquer nos droits non pas tels qu'ils figurent dans la proclamation de 1763, mais tels que nous les comprenons, nous.

**Le sénateur Forsey:** Ce qui voudrait dire que l'article 26 ne vous enthousiasme guère. Je pense pour ma part que cet article n'apporte rien de neuf aux autochtones du Canada et je constate que votre position corrobore la mienne.

Je vous remercie monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur le sénateur. La parole maintenant est à M<sup>lle</sup> MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci monsieur le président. Je voudrais, si vous le permettez, revenir à la page 7 de votre mémoire où vous dites ce qui suit:

Ce n'est qu'en 1973 que le gouvernement du Canada a officiellement reconnu notre droit.

Or il est clair qu'alors qu'en 1973, vous étiez convaincu que le gouvernement avait officiellement reconnu vos droits, le présent article 26 en utilisant des expressions au conditionnel, est loin de constituer pareille garantie.

**M. Amagoalik:** Le gouvernement fédéral a dû faire une déclaration officielle reconnaissant nos droits. Néanmoins vu l'affaire *Calder* en Colombie-britannique...

**Mlle MacDonald:** C'est exact.

**M. Amagoalik:** ... et de l'affaire *Malouf* au Québec et de l'affaire *Baker Lake*, nous estimons que nos droits en tant que peuple aborigène sont parfaitement fondés. Le seul fait d'ailleurs que le gouvernement ait accepté de négocier avec nous, prouve que les autochtones ont des droits sur les terres qu'ils occupent. Ce n'est pas pour nos beaux yeux que le gouvernement fédéral négocie avec nous mais bel et bien parce qu'il est obligé.



## [Texte]

Canada is not negotiating with us from the goodness of its heart. It is negotiating with us because it has to.

**Miss MacDonald:** That is really the point I want to get to; it is with regard to land claims. I would like to know whether you see the negotiations on land claims proceeding in conjunction with the changes to the constitution or whether you see the changes to the constitution prejudicing those land claims in any way. Or do you rather see the land claims, that whole area settled prior to major constitutional change? How do you see the one in relation to the other?

**Mr. Amagoalik:** I would have to say at this moment that it would have to be in conjunction with.

• 1040

**Miss MacDonald:** Could you go on further and explain that just a bit? Would you see the question of self-determination then being very much a part of the constitution? And would you see it for yourselves only, that is, for native people only, or would you see it as a general principle to be espoused in the Canadian constitution?

**Mr. Amagoalik:** We cannot say that such a combination only applies to native people. We would have to say it include all people in Canada. I think that only makes sense.

**Miss MacDonald:** Well, one of the concerns I have regarding your people is particularly with those who live in the Province of Quebec. Because we do not have an opportunity very often to discuss this matter with you, I would like to get some indication from you about what kind of preparations you are considering in any kind of referendum debate. How do you see yourselves in the coming months as inhabitants of vast sections of northern Quebec—the new Quebec. How do you see your position? I relate it back to what you had to say about self-determination.

**Mr. Curley:** That is a complicated problem that we are trying to work out.

**Miss MacDonald:** I am not trying to put you on the spot here at all; I am really looking for help.

**Mr. Curley:** We mentioned here that we do not accept the separation of Quebec from Canada. That is not the position of Inuit people. And then again, you know, the Quebec problem, not only with southern Canada but even in the north because of the James Bay agreement has sort of put the Inuit people within a limited political framework. I think this guarantee for their native rights is still being implemented and has not really come into full force yet.

As far as the debate you mention is concerned, I do not believe we have really come up with an actual plan. We have not many people from Quebec. Nobody from there is at this table right now. But I am sure they are preparing their strategy as to how they should be involved. I know the northern Quebec Inuit association is very active in all those things, but how it will actually come out is something we will have to wait to see.

**Miss MacDonald:** Well, let me pose another couple of questions then regarding statements that you have made on political participation. "Electoral consideration" I think is

## [Traduction]

**Mlle MacDonald:** Je voulais justement en venir aux revendications territoriales. A votre avis les négociations territoriales devraient-elles se dérouler parallèlement avec la réforme constitutionnelle ou bien cette dernière risque-t-elle au contraire, de porter préjudice à vos revendications? Préférez-vous que la question des revendications territoriales soit réglée avant la réforme constitutionnelle?

**M. Amagoalik:** Les deux doivent être menés de pair.

**Mlle MacDonald:** A votre avis, l'autodétermination est-elle partie intégrante du problème constitutionnel? Le principe d'autodétermination devrait-il s'appliquer uniquement aux autochtones ou bien être entériné dans la constitution canadienne?

**M. Amagoalik:** Le principe de l'autodétermination est valable pour tous les Canadiens. C'est du simple bon sens.

**Mlle MacDonald:** Je me pose certaines questions en ce qui concerne plus particulièrement les Inuit résidant au Québec. Ce n'est pas souvent qu'on a l'occasion de discuter de ces questions avec vous; aussi bien, pourriez-vous nous dire ce que vous comptez faire en vue du débat sur le référendum? Quel serait votre rôle au cours des mois à venir en tant qu'habitants de vastes régions du nord du Québec, et ce du point de vue du principe d'autodétermination que nous venons d'évoquer?

**M. Curley:** C'est là un problème bien complexe.

**Mlle MacDonald:** Je ne cherche pas à vous poser des difficultés, simplement à connaître votre point de vue.

**M. Curley:** Nous sommes contre la séparation du Québec du reste du pays. D'ailleurs la situation au Québec affecte, non seulement le sud du pays, mais également le nord, car l'accord de la baie James attribue aux Inuit un cadre politique restreint. La reconnaissance des droits des autochtones n'a pas encore été pleinement mise en œuvre.

Pour ce qui est du référendum, nous n'avons pas encore élaboré le plan précis. D'ailleurs nous n'avons pas de représentant du Québec parmi nous aujourd'hui. Toutefois, je suis sûr qu'ils sont en train de mettre au point leur stratégie, car l'Association des Inuit du Nord du Québec participe très activement à tous ces événements. Il faudra voir ce que tout cela donnera.

**Mlle MacDonald:** Je voudrais maintenant vous poser quelques questions concernant vos déclarations relatives à la participation politique. Vous avez notamment utilisé la phrase

**[Text]**

another expression you used. I seem to draw from your comments that you would entertain the idea of some kind of representation similar to that which now exists in New Zealand...

**Mr. Curley:** Right.

**Miss MacDonald:** ... with the Maori groups.

Can you perhaps elaborate on that as to how you would see that representation in the Parliament of Canada, because there are clauses within the bill which deal with representation within the House of Commons as well as in the House of Federation? Would you also perhaps elaborate on it with regard to representation in the governments of the northwest territories of Quebec where you then could have a direct voice, perhaps, in what goes on in the Province of Quebec and also in Newfoundland-Labrador?

• 1045

**Mr. Curley:** Yes, these are the ideas that I personally have revealed because I think, as John said before, as far as the population is concerned, with the present political structures in Canada, we are too few at this moment to really ever make an acceptable voice in the Inuit-Canadian political institutions. So what we have do so far as a result of attempting to make an effective contribution to represent our people is that we have come to other resorts, such as forming citizens, organizations. And I think we have made it pretty well in making our case to the government of Canada. Right now with the two areas, Quebec and Labrador, with the present system, there is very little way that the Inuit are going to be fully respected in provincial institutions, the provincial status and provincial legislation. So what I would like to see, without proposing any difficulties to the other treaty but to the Inuit people, why not consider assigning special seats for appointments to be made by native people, or is it only the majority rule that we have to respect and promote?

**Miss MacDonald:** Well, I think it would be very helpful to us in our deliberations if in the coming months, as quickly as you can, you gave us some indication, particularly as it applies to the House of Commons, as to the kind of representation—I am talking now about numbers or about method of selection and so on—as to how the representatives of the Inuit peoples could be included in the Parliament of Canada. I think that would be very helpful to us in our recommendations that we make as a Committee.

Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Miss MacDonald. Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman.

In the brief that we heard this morning, we do learn from you that you are going through an experience of “losing more of our sense of freedom and control over our lives”, as outlined on page 4, and that you feel as a colonized people. That would mean, therefore, that there is a process of decolonization that ought to take place, leading eventually to what is outlined on

**[Translation]**

«considération électorale». Est-ce que vous préconisez un type de représentation analogue à ce qui existe actuellement en Nouvelle-Zélande?

**M. Curley:** C'est exact.

**Mlle MacDonald:** Pour la population Maori.

Selon quelles modalités les Inuit devraient-ils, à votre avis, être représentés au Parlement canadien, certains articles du bill traitant justement des modalités de représentation au sein de la Chambre des Communes et de la Chambre de la Fédération. Comment envisagez-vous que votre peuple soit également représenté au sein du gouvernement des territoires du Nord-Ouest et au Québec de façon à ce que vous puissiez avoir votre mot à dire sur le déroulement des affaires publiques au Québec, à Terre-Neuve et au Labrador?

**M. Curley:** Oui, ce sont là les idées que j'ai moi-même mises de l'avant, car j'estime, tout comme John, qu'en ce qui concerne notre nombre, compte tenu de la présente structure politique au Canada, nous sommes trop peu nombreux pour l'instant pour vraiment devenir des porte-parole acceptables au sein des institutions politiques des Inuit. Jusqu'à présent, ce que nous avons fait pour tenter de représenter notre peuple de façon efficace c'est avoir recours à d'autres moyens, tels que les associations de citoyens que nous avons formées. En outre, je crois que nous avons assez bien réussi à faire valoir notre cause auprès du gouvernement du Canada. Pour l'instant, dans ces deux régions, le Québec et le Labrador, compte tenu du régime actuel, il est très peu probable que les Inuit peuvent gagner un respect intégral au sein des institutions, du domaine et de l'assemblée législative de la province. Ce que j'aimerais donc voir, sans vouloir soulever des difficultés au sujet de l'autre traité, mais dans le seul cas des Inuit, pourquoi ne pas songer à réserver des sièges spéciaux qui seraient comblés par des nominations faites par les autochtones, ou devons-nous respecter et promouvoir le seul règne de la majorité?

**Mlle MacDonald:** Je crois qu'il nous serait très utile au cours de nos délibérations si au cours des mois à venir, le plus rapidement possible, vous pouviez nous donner une idée, surtout en ce qui concerne la Chambre des communes, sur le genre de représentation... je veux parler maintenant des membres ou d'un mode de sélection, etc... sur la façon d'inclure les représentants des Inuit dans le Parlement du Canada. Je crois que cela pourrait nous être très utile dans les recommandations que nous formulerons en tant que comité.

Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, mademoiselle MacDonald. Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président.

Dans le mémoire dont vous nous avez fait lecture ce matin, nous apprenons que vous passez à travers l'expérience de «perdre de plus en plus notre sens de liberté et de contrôle sur notre existence», c'est-à-dire ce que vous dites à la page 4, que vous avez l'impression d'être un peuple colonisé. Ce qui signifie par conséquent qu'il faudrait envisager un processus de décolonisation.

## [Texte]

page 11 of the brief, to self-determination in the future. Looking at the next 100 years, for the sake of record, could you outline what kind of system you would like to set up? Would it be a system that integrates with the white system, as you earlier indicated briefly, by means of participating in local governments, commissions and various bodies that are the product of the white culture, or do you envisage instead a system totally separate and different from the white one? Perhaps to facilitate your question, let me say this: would you envisage a kind of life for the Inuit whereby the Inuit would live in their own world and be comfortable only in the culture of the Inuit, or would you envisage a system whereby you would wish to enjoy the rights and privileges that go together with being part of Canada, including protection of the land, including services that are provided by the South and by the white culture, and developing a way whereby the Inuit would be comfortable in the Inuit culture as well as in the white culture?

• 1050

**Mr. Tagoona:** I would like to say as we said earlier that we do not want to separate from Canada. We would like to be recognized as Canadian citizens. Now, what you are telling me, the privileges and stuff that most ordinary Canadian citizens get now, I do not think we get them the way the present system is. We do not want to separate but we do not want to start a government that is just based on the ethnic thing.

When we talk about our system we are talking about a system that we see is more closely related to our culture so that the people in the North can work under it and not have to go out to school to learn a whole different language, to learn a whole different culture to be able to exist inside that system. That is the way it is now in the North.

**Mr. Caccia:** I have difficulty in understanding the system that you have in mind. Probably it is very clear to you. So can you explain it to us?

**Mr. Curley:** Okay. I am now living in a system where official institutions, whether they be educational, political or economic needs, allow me not to respect my culture at all. There is no recognition, either through the school system, the educational system for me to gain any advance because of my cultural awareness. It is not an asset for me to live traditionally or that I speak the language whether I am able to survive in that harsh country. There is no recognition nor any benefits as far as the educational institutions or the political ones are concerned.

So that means many of my people are very reluctant and I actually sometimes fear this institution that has set out to represent us. So what we are trying to say to you is that, "Okay let us recognize our contribution to the nation as we are doing with the French-Canadian people". The laws have made it possible for French Canadians to be equally respected in terms of language, their role in the government and the running of the government. But it has not for us in the North

## [Traduction]

tion pour préparer ce dont vous parler à la page 11 de votre mémoire, l'autodétermination à l'avenir. Si l'on regarde les cent prochaines années, pourriez-vous nous résumer quel genre de régime vous aimeriez voir mis sur pied? S'agit-il d'un régime intégré au régime blanc, semblable à celui que vous avez mentionné en passant, c'est-à-dire en participant au gouvernement, aux commissions, et aux divers organismes locaux qui sont le produit de la culture blanche; ou envisagez-vous plutôt un régime tout à fait distinct et différent de celui des Blancs? Pour rendre la question plus facile, j'ajouterai ceci: envisagez-vous un mode de vie pour les Inuit dans lequel ceux-ci vivraient dans leur propre monde et ne seraient à l'aise que dans la culture Inuit ou envisagez-vous un régime qui vous permette de jouir des droits et privilèges qui découlent d'une appartenance au Canada, y compris la protection de votre territoire, y compris les services fournis par le sud et par la culture blanche, un mode de vie mis au point pour permettre aux Inuit d'être à l'aise dans leur culture aussi bien que dans la culture des Blancs?

**M. Tagoona:** Encore une fois, nous ne voulons pas nous séparer du Canada. Nous voulons être reconnus comme citoyens canadiens. Maintenant, pour ce qui est de ce dont vous parlez, les privilèges, etc., dont jouissent la plupart des citoyens canadiens ordinaires, je ne crois pas que nous en jouissons dans le régime actuel. Nous ne voulons pas nous séparer, mais nous ne voulons pas donner naissance à un gouvernement qui ne repose que sur l'aspect ethnique.

Lorsque nous parlons de notre régime, nous parlons d'un régime relié plus étroitement à notre culture de façon à ce que les habitants du Nord puissent travailler dans son cadre sans qu'il soit nécessaire d'aller à l'école pour apprendre une langue tout à fait différente, pour apprendre une culture tout à fait différente afin de pouvoir survivre sous ce régime. C'est la façon dont les choses se passent actuellement dans le Nord.

**M. Caccia:** J'ai du mal à concevoir le régime que vous avez en tête. C'est probablement très clair pour vous. Pourriez-vous nous l'expliquer?

**M. Curley:** Très bien. Je vis maintenant dans un régime dont les institutions officielles, qu'il s'agisse de l'éducation, de la politique ou des besoins économiques, ne me permettent pas de respecter le moindre de ma culture. On n'admet pas, que ce soit dans le régime scolaire, le régime de l'éducation, que je puisse avancer à cause de ma conscience culturelle. Ce n'est pas un atout pour moi que de vivre de façon traditionnelle ou de parler la langue, que je sois ou non en mesure de survivre dans cette dure contrée. Il n'y a pas la moindre reconnaissance, ni le moindre avantage en ce qui concerne les institutions éducatives ou politiques.

Par conséquent, beaucoup de membres de mon peuple sont très réticents et je crains parfois moi-même cette institution qui a été établie pour nous représenter. Ce que nous tentons de vous dire c'est: «Très bien, que l'on reconnaisse notre contribution à la nation tout comme on reconnaît celle des Canadiens français». Des lois ont permis aux Canadiens français d'obtenir un respect égal pour leur langue, leur rôle au sein du gouvernement et l'administration du gouvernement. Mais cela n'a pas



*[Text]*

and, you know, we are saying we are not foreign to Canadian society but the system has made it foreign for us as we are foreigners to you and you are foreigners to us.

And we are trying to say that I think it is possible to design a political institution that would guarantee that the right of cultural contribution is respected and that it is not degraded and that there is a guarantee to allow a number of representatives in any legislation as well as exercising democratic freedom. I am not being too specific but I am trying to make a point to you.

**Mr. Ittinuar:** What we are striving for is that political assimilation which would keep or maintain our respective identities.

**Mr. Caccia:** And how do you see this evolution of political self-determination or decolonization, to use the terminology that stems from the brief? What would you see as the steps in the next few decades that would lead to that?

**Mr. Amagoalik:** When we say political self-determination, we do not mean pulling away from Canada; we do mean that the local institutions that effect the native people, regional institutions, for instance the territorial government, should be allowed to grow from the grass roots. The way the present territorial government wants to go, they want to go ahead and become a province, but we are not sure if that is good for us or not; we have not had the opportunity to examine it.

• 1055

What we are saying is that the Inuit people, the native people of Canada, survived as civilizations before your Canadian people arrived in Canada, but we did not have institutions that were structured and put on paper; but the very fact that we survived indicates to us that there was a system, a system that worked, and that we must be given the opportunity to reach back into our past and perhaps apply certain things from our past which would guarantee our cultural survival.

**Mr. Tagoona:** A perfect case in point is the Labrador situation in regard to game laws. Up until a couple of years ago, in certain zones of Labrador families were only allowed one caribou per family per year and that is a very unreal situation.

We are trying to provide a forum between the centralized government of Canada and the outlying territories where Inuit live so that we can come up with a realistic political institution which is reflective of the Inuit style of living and yet assimilated within the Parliament of Canada as a viable and existing political institution.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Caccia.

Mr. Gauthier will have to be the last questioner.

**Mr. Gauthier:** Thank you, Mr. Chairman.

*[Translation]*

été le cas pour nous dans le Nord et vous savez, nous pensons que nous ne sommes pas étrangers à la société canadienne, mais le régime nous est étranger et nous sommes des étrangers pour vous tout comme vous êtes des étrangers pour nous.

Nous tentons d'expliquer que nous croyons qu'il est possible de concevoir une institution politique qui nous garantirait que notre droit d'apporter une contribution culturelle sera respecté, qui ne sera pas dégradé, et qui nous alloue un nombre de représentants dans toutes les assemblées législatives et nous permette d'exercer notre liberté démocratique. Je ne suis pas très précis, mais j'essaie de vous faire comprendre quelque chose.

**Mr. Ittinuar:** Ce que nous recherchons, c'est une assimilation politique qui nous permettra de garder ou de maintenir notre identité propre.

**M. Caccia:** Et comment envisagez-vous cette évolution de votre autodétermination politique ou du processus de décolonisation pour reprendre l'expression que vous utilisez dans votre mémoire? Quels sont les étapes que vous concevez au cours des prochaines décennies qui vous permettront de réaliser cet objectif?

**M. Amagoalik:** Lorsque nous parlons d'autodétermination politique, nous ne voulons pas dire nous éloigner du Canada; nous voulons dire qu'on doit permettre aux institutions locales qui agencent l'avis des autochtones, les institutions régionales, par exemple le gouvernement territorial à prendre naissance à la base même, chez les gens. Le gouvernement territorial actuel veut que le territoire devienne une province, mais nous ne savons au juste si c'est une bonne idée ou non; nous n'avons pas eu l'occasion d'étudier la question.

Ce que je veux dire c'est que les Inuit, les autochtones du Canada, ont survécu en tant que civilisation avant que les Canadiens n'arrivent au Canada, mais nous n'avions aucune institution structurée sur papier; le simple fait que nous avons survécu nous dit qu'il devait exister un régime, un régime qui fonctionnait et qu'il faut nous donner l'occasion de fouiller notre passé pour peut-être appliquer certains aspects de notre passé qui nous assureraient la survivance culturelle.

**M. Tagoona:** Un parfait exemple serait les lois sur la chasse au Labrador. Jusqu'à il y a deux ans, dans certaines régions du Labrador, on ne permettait aux familles qu'un seul caribou par famille, par année, ce qui est très réaliste.

Nous tentons de fournir un lien de communications entre le gouvernement central du Canada et les territoires isolés où habitent les Inuit de façon à ce que nous puissions mettre au point une institution politique réaliste qui reflète le mode de vie des Inuit tout en nous permettant de nous assimiler en tant qu'institution politique viable au Parlement du Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Caccia.

Mr. Gauthier sera le dernier à poser des questions.

**M. Gauthier:** Merci, monsieur le président.

## [Texte]

First of all I would like to congratulate the witnesses for a very interesting, very well-written brief, and I am quite impressed with some of the ideas that are put forth.

I just want to pursue something which, I think, Mr. Tagoo-na said, that you want to become an acceptable voice in Canadian political institutions. In order to pursue that with you, on the basis of the proposed House of the Federation, would you be interested in, could you look into the question of, making this House of the Federation a place for an acceptable voice to you for a political institution? In other words, would you consider the House of the Federation to be the defender of minority rights in Canada?

You, as I, a Francophone, being minorities, would you think that this House of the Federation could be the one way of getting past this representation by population problem that Miss MacDonald referred to in the House of Commons. With 22,000, I imagine that it would be difficult to unless we want to have a House of Commons of probably several thousand members. Would you consider the House of the Federation as a strong and able voice in protecting your rights and protecting your objectives of what you call political control, a political voice—protecting your rights, your language, your culture? Do you think that you could, at this time, consider this in your further studies and come back to the Committee?

**Mr. Tagoo-na:** Well, it could be one of the aspects. We looked through it and we were not too happy with the way it is now where the provinces get quite a few seats and the North-west Territories get one seat which is appointed from down here. The way that works now I just do not believe that we are represented fairly. But I do not believe that it is the only avenue for us to be fully represented; it would be one of the aspects of it.

**Mr. Gauthier:** Of course. But what I am getting at is that the House of the Federation could become—this could be looked at anyway—the House of Representatives of people like you and I and other minorities. After all, majorities are made up of minorities and there are many, many people in this country who at this time could have an interest in this idea.

**Mr. Curley:** I would certainly agree that there is a need to look into that part because at this moment people in the North are not really informed of what this upper House is actually responsible for and at this moment we are certainly interested in substantiating the role to protect the interests of all diversities of Canadian culture and we are certainly pursuing our case so we will be properly represented. I think Canada has demonstrated it is possible; it has done so with the French Canadians, their culture and their language, and we believe we have equal right to make those changes and to be recognized through the Canadian constitution.

## [Traduction]

Tout d'abord, j'aimerais féliciter les témoins pour leur mémoire très intéressant et très bien écrit et dont certaines des idées m'ont beaucoup impressionné.

J'aimerais revenir sur quelque chose que M. Tagoo-na a dit, je crois, à savoir que vous voulez devenir un porte-parole acceptable au sein des institutions politiques canadiennes. J'aimerais examiner cette possibilité avec vous en parlant de la Chambre de la Fédération qui est proposée pour savoir si vous êtes intéressés à étudier la possibilité d'adopter la Chambre de la Fédération en tant qu'institution politique au sein de laquelle votre voix pourrait se faire entendre? En d'autres mots, seriez-vous prêts à accepter que la Chambre de la Fédération devienne le défenseur des droits des minorités au Canada?

Vous, Inuit, et moi francophone, nous faisons partie de minorités; croyez-vous que la Chambre de la Fédération pourrait être une façon de contourner le problème de la représentation par population dont parlait M<sup>lle</sup> MacDonald en ce qui concerne la Chambre des communes. Parce que vous êtes 22,000, j'imagine que ce serait assez difficile à moins que nous ne voulions que la Chambre des communes soit composée de plusieurs milliers de membres. Croyez-vous que la Chambre de la Fédération pourrait constituer une voix forte et capable de protéger vos droits et vos objectifs de contrôle politique, de voix politique... pour protéger vos droits, votre langue et votre culture? Pensez-vous pouvoir, maintenant, examiner cet aspect au cours d'études futures et revenir nous dire ce que vous en pensez?

**M. Tagoo-na:** Ce serait peut-être l'un des aspects. Nous l'avons déjà examiné et nous n'étions pas satisfaits de la formule proposée qui veut que les provinces obtiennent quelques sièges et les Territoires du Nord-Ouest n'en obtiennent qu'un, qui serait comblé par une nomination faite dans le sud. Selon la formule actuelle, je ne crois pas que nous soyons bien représentés, mais je ne crois pas non plus que ce soit là la seule façon pour nous d'être représentés tout à fait; ce ne serait qu'un aspect.

**M. Gauthier:** Bien sûr, mais je veux en venir à ceci, la Chambre de la Fédération pourrait devenir... on pourrait y réfléchir de toute manière... la Chambre de représentants, des gens comme vous et moi et des autres minorités. Après tout, les majorités sont constituées de minorités et il y a beaucoup de gens au pays qui pourraient s'intéresser à cette idée.

**M. Curley:** Je suis certainement d'accord qu'il faut se pencher sur cet aspect, car pour l'instant, les habitants du Nord ne sont pas bien renseignés sur les responsabilités de cette Chambre haute; en ce moment, nous sommes certainement intéressés à accentuer ce rôle de façon à protéger les intérêts de tous les aspects diversifiés de la culture canadienne et nous allons certainement continuer notre travail de façon à être bien représentés. Je crois que le Canada a démontré que c'était possible; on l'a fait avec les Canadiens français, leur culture et leur langue, et nous croyons posséder le même droit d'apporter les mêmes changements et d'obtenir la reconnaissance par l'entremise de la constitution canadienne.

[Text]

• 1100

**Mr. Gauthier:** You make a statement on page 3 that:

And perhaps most importantly, our language is being threatened as never before.

I guess you are telling us that the encroachment of Southern Canada through TV and radio and all these things, is having a very strong effect on your culture and language. On this subject, apart from the political control, what else do you see as self-determination in this keeping of your language and your culture?

**Mr. Curley:** Very definite proposals have been made by ITC to contribute to that. One is that the Canadian Broadcasting Corporation spends millions of dollars to rent the ANIK-B satellite, but the government at this moment has denied that it is possible to contribute funds to develop TV programs that are initiated by the people. At this particular moment we are dealing with the Treasury Board on the proposal that we have set forth, to develop new programs in the language that they understand, to be carried on the CBC service, but we have no assurance that that will be realized. That would be, aside from the political aspect, a very definite contribution to our language and our heritage, but the Canadian Broadcasting Corporation and Treasury Board are reluctant at the moment to come through. These are specific examples that will . . .

**Mr. Gauthier:** Thank you.

**Mr. Amagalik:** To also add to that, we are also looking at a degree of control of control over local resources. For instance, the native people as far as they are concerned do not have enough input into the enforcement or interpretation of game laws. The animals are still very important to us because after all they are a major part of our diet. Being able to live off the land and off the animals is very important to us because, frankly, we do not trust the dollar anymore.

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman.

**An hon. Member:** I do not blame you.

**Senator van Roggen:** it occurred to me, listening to your very interesting presentation—and it will take me 10 seconds—that you might find some useful parallels in a debate going on in England today on devolution particularly as far as Wales is concerned. You might find, if you studied some of that, some parallels that could, part of it, be useful.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I think this has been a very useful session for us. I think it even goes beyond our constitutional mandate to touch the future of our people, and I am very grateful to the spokesmen of the Inuit Tapirisat for coming here and for their presentation. We hope that we are in existence long enough for them to make further written submissions to us; even if we are not we hope they will present them to somebody else. Thank you.

[Translation]

**M. Gauthier:** Vous dites à la page 3 que:

Le plus important, sans doute, c'est que notre langue est menacée plus que jamais auparavant.

Je suppose que vous me dites là que la propagande du Sud du Canada, par l'entremise de la télévision et de la radio a de très fortes répercussions sur votre culture et votre langue. Toujours sur ce même sujet, mais à l'exclusion du contrôle politique, deux autres aspects sont nécessaires à votre autodétermination pour maintenir votre langue et votre culture?

**M. Curley:** Notre association a déjà formulé des propositions très précises à ce sujet. L'une d'elles veut que la Société Radio-Canada alloue des millions de dollars pour louer le satellite ANIK-B, mais pour l'instant le gouvernement a nié qu'il était possible de consacrer des crédits pour concevoir des programmes de télévision élaborés par les autochtones. A l'instant même, nous discutons avec le Conseil du trésor de cette proposition que nous avons mise de l'avant pour créer des nouvelles émissions dans une langue que nous comprenons et qui seraient diffusées à l'antenne de Radio-Canada, mais nous n'avons aucune garantie que cela se fera. Outre l'aspect politique, ce serait une contribution très positive à notre langue et à notre patrimoine culturel, mais la Société Radio-Canada et le Conseil du trésor sont réticents pour l'instant. Il s'agit là d'exemples précis qui . . .

**M. Gauthier:** Merci.

**M. Amagalik:** Pour ajouter quelque chose, nous examinons également le degré de contrôle sur nos ressources locales. Par exemple, les autochtones estiment ne pas pouvoir se prononcer suffisamment sur l'application ou l'interprétation des lois sur la chasse. Les animaux nous sont encore très importants puisqu'après tout ils constituent une partie importante de notre régime alimentaire. Être en mesure de vivre de la terre et des animaux nous est très important parce que, à vrai dire, nous n'avons plus confiance dans le dollar.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président.

**Une voix:** C'est tout à fait compréhensible.

**Le sénateur van Roggen:** Il m'est venu à l'esprit, en écoutant votre très intéressant mémoire . . . il me faudra à peine 10 secondes . . . que vous trouveriez peut-être des parallèles utiles si vous regardez le débat qui se poursuit aujourd'hui en Angleterre sur la dévolution et plus particulièrement en ce qui concerne le pays de Galles. Vous trouverez peut-être, si vous étudiez la chose que certains parallèles peuvent vous être utiles.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** mesdames et messieurs, je crois que la séance nous a été des plus profitable. Je crois que c'est aller même au-delà de notre mandat constitutionnel que de toucher à la question de l'avenir de notre peuple et je suis très reconnaissant au porte-Parole des Inuit Tapirisat d'être venus ici et d'avoir présenté leur mémoire. Nous espérons que le comité existera suffisamment longtemps pour qu'il puisse nous présenter d'autres mémoires écrits; même si ce n'était pas le cas, nous espérons qu'ils les présenteront à quelqu'un d'autre. Merci.



## [Texte]

We will now take a five minute recess then we will recommence with the Monarchist League of Canada.

• 1110

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order. The witnesses in this part of our meeting are from the Monarchist League of Canada, and the Chairman of the Monarchist League, Mr. John Aimers, will make the presentation. I was going to introduce his colleagues, but I think I will leave it to him to do that in his own way.

And so, Mr. Aimers, we are pleased to have you and your association here, and we would like to ask you to make a statement. Mr. Aimers has presented us with a brief, which I think we all have. He is going to speak to the brief this morning for about 10 or 15 minutes.

**Mr. John L. Aimers (Chairman, Monarchist League of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. First, I would like to introduce to the members of the Committee my two colleagues. On my immediate right, Mr. Arthur Bousfield, the Dominion Editor of the Monarchist League of Canada and Chairman of our Toronto Branch and, on my extreme right, Dr. Hereward Senior, Professor of History, McGill University, and our Dominion Public Relations Officer.

We appreciate very much the courtesy extended to us by the Committee in permitting us to appear before it to make known our views on the provisions of Bill C-60 as they affect the monarchy in its role within Canada. The members of the Committee have already, I presume, read the brief submitted some time ago, and I would now like to speak to some of the concerns that the brief and events subsequent to its composition have raised. Then we would be happy to answer any questions that members of the Committee might want to raise.

Let it be clear from the outset that the monarchical clauses of Bill C-60 are revolutionary. There is no doubt that, were the bill passed in its present form, Canadians would undergo a fundamental change in the way in which they are governed, especially in terms of an alteration to the institution which lies at the heart of our system of government, the Crown. As Canadians, as monarchists, we object strenuously to both the philosophy underlying the bill's provisions and to the subsequent proposals it contains in pursuit of that philosophy.

One matter should be quickly cleared up at the outset, if anyone is still labouring under misapprehensions thereupon, and that is the question of the Queen's consent to the provisions of the bill which affect the monarchy. That consent is nothing more and nothing less than the absolutely correct attitude of a thoroughly constitutional monarch upon receiving her Minister's advice. It is no more indicative of merit attaching to those proposals than is the Royal assent given to legislation.

The situation here is somewhat analogous to the deposition of King George VI to the United Kingdom Parliament in the forties wherein he stated his consent for that parliament to work its will regarding his status within India, a document

## [Traduction]

Nous prendrons maintenant une pause de cinq minutes et nous recommencerons ensuite avec la Ligue monarchique du Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A l'ordre. Les témoins pour cette partie de notre réunion représentent la Ligue des monarchistes du Canada, et le président de la Ligue monarchiste, M. John Aimers, fera la présentation. J'allais présenter ses collègues, mais je crois que je vais le laisser faire à sa guise.

Monsieur Aimers, nous sommes enchantés que vous et votre association soyez présents ici et nous vous demanderons de faire une déclaration. M. Aimers nous a présenté un mémoire que nous devrions tous avoir reçu. Ce matin, il nous parlera de ce mémoire pendant 10 à 15 minutes environ.

**M. John L. Aimers (président, Ligue monarchiste du Canada):** Merci, monsieur le président. J'aimerais d'abord présenter mes deux collègues aux membres du comité. À ma droite immédiate, M. Arthur Bousfield, éditeur de la Ligue monarchiste du Canada pour le Dominion et président de notre section torontoise; à mon extrême droite, M. Howard Senior, professeur d'histoire à l'université McGill et responsable des relations publiques pour le Dominion.

Nous sommes très sensibles à la courtoisie que nous a faite le comité de nous inviter à comparaître ici pour faire connaître notre opinion sur les dispositions du Bill C-60 touchant la monarchie et son rôle au sein du Canada. Je présume que les membres du comité ont déjà lu le mémoire présenté il y a quelque temps et j'aimerais maintenant discuter de certains problèmes soulevés dans le mémoire et par les événements subséquents à sa rédaction. Puis, nous serions heureux de répondre à toutes les questions des membres du comité.

Qu'il soit bien établi dès le début que les articles du Bill C-60 touchant la monarchie sont révolutionnaires. Il ne fait aucun doute que si le projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, les Canadiens connaîtraient un changement fondamental dans la façon dont ils sont gouvernés, particulièrement par la modification de l'institution constituant le cœur de notre système gouvernemental, la Couronne. À titre de Canadiens et de monarchistes, nous nous opposons vivement tant aux principes sous-tendant les dispositions du projet de loi qu'aux propositions subséquentes qu'il contient, conformément à ces principes.

Je vais d'abord préciser rapidement une question pour ceux qui n'auraient pas encore saisi le malentendu, c'est-à-dire la question du consentement de la reine aux dispositions du projet de loi touchant la monarchie. Ce consentement n'est rien de plus, ni rien de moins que l'attitude parfaitement correcte d'un monarque pleinement constitutionnel recevant le conseil de son ministre. Il ne signifie pas que le monarque juge ses propositions méritoires, pas plus que ne la fait à sanction royale accordée aux lois.

Cette situation est quelque peu semblable à celle de la déposition du roi Georges VI par le parlement du Royaume-Uni dans les années 40. Le roi faisait part de son consentement à ce que le Parlement agisse à sa guise relativement à son

## [Text]

which he was asked to produce by the government of the day and dutifully did. It contained no more of a clue to his personal feelings than did the letter from Her Majesty alluded to recently in regard to Bill C-60. No one, then, should be lulled into thinking that the Queen's consent is some personal endorsement or expression about the bill. Her views, touching her own prerogatives, remain properly unknown. We cannot conceive, and we know that Canadians would resent, any members of Her Majesty's Canadian ministry injecting Her Majesty into political controversy.

Since the introduction of the bill and the writing of our brief, Canadian premiers have met and unanimously rejected the proposed alteration, the function of the monarchy, on the narrow ground—I call it a sort of lowest common denominator—that they feel the present arrangements would better secure their exclusive provincial jurisdictions on the basis of federalism as they understand it.

We are happy about their unanimous accord, but we believe it is entirely insufficient as an expression of the full value of the monarchy to Canada, as indeed has been the use of the Crown in Canada over the last 10 years.

We hope that this Committee will reverse official antipathy towards the monarchy. We urge to expose in a ringing and unashamed way the value of the constitutional monarchy as a positive force for Canadianism and for Canadians.

The most vexatious aspect of the whole debate is that there has not been one jot of significant public demand for any alterations in the current constitutional arrangements vis-à-vis the Crown. Rather, this bill is part of the process of a headlong retreat from an ashamed attitude towards the monarchy in ways both great and small. It is seen in the post offices where, so often, Canadians cannot purchase a stamp bearing their Sovereign's portrait, in Her Majesty's attenuated Jubilee visit to Canada, in the shamefully meagre celebration of her Jubilee during that year, and in announcements from high officials of government.

The latest of a series of excuses for the relentless diminution of all the Monarch's roles, save the ceremonial one in which government's revel and which is barely left intact by the bill, was that the election of a Parti Québécois government in Quebec meant that the role of the monarchy would have to be diminished or eliminated in an effort to hold Quebec in Confederation. This was always a false argument. The Crown has been and remains fairly popular, if not tremendously so, in Quebec. It never has been a real issue. But, if proof were needed, it was provided at the premiers' meeting that the monarchy is really irrelevant to the current pressing concerns within Quebec. It cannot be characterized as divisive within the Canadian federation.

## [Translation]

statut au sein de l'Inde; le gouvernement d'alors lui avait demandé de présenter ce document, ce qu'il a fait, puisque c'était son devoir. Il ne contenait aucun indice de son opinion personnelle, pas plus que la lettre de Sa Majesté en ce qui concerne le projet de loi C-60 et à laquelle on a récemment fait allusion. Alors personne ne devrait se leurrer en pensant que le consentement de la reine constitue un avis personnel ou un appui à ce projet de loi. Ces opinions quant à ses propres prérogatives demeurent inconnues, comme il se doit. Nous ne pouvons concevoir qu'un des ministres canadiens de Sa Majesté l'engage dans une controverse politique, et nous savons que les Canadiens en seraient mécontents.

Depuis la présentation du projet de loi et la rédaction de notre mémoire, les premiers ministres du Canada se sont rencontrés et ont rejeté à l'unanimité les modifications proposées au rôle de la monarchie, en disant simplement, ce qui pour moi constitue le plus bas dénominateur commun, qu'à leur avis les ententes actuelles protégeraient mieux leur juridiction provinciale exclusive au sein du fédéralisme, tel qu'ils l'entendent.

Nous nous réjouissons de leur accord unanime, mais nous croyons qu'ils constituent une expression nettement insuffisante de la pleine valeur de la monarchie au Canada, tout comme l'a été l'utilisation faite de la Couronne du Canada au cours des 10 dernières années.

Nous espérons que ce comité saura renverser l'antipathie officielle à l'égard de la monarchie. Avec éclat et détermination, nous voulons faire connaître la valeur de la monarchie constitutionnelle qui est une force positive pour le Canadianisme et pour les Canadiens.

Ce qui est le plus vexant dans toute cette discussion, c'est que le peuple n'a jamais vraiment demandé de modifications aux ententes constitutionnelles actuelles en ce qui concerne la Couronne. Ce projet de loi s'inscrit plutôt dans un processus de retraite découlant d'une attitude honteuse à l'égard de la monarchie se manifestant de maintes façons. On peut le constater dans les bureaux de poste où, trop souvent, les Canadiens ne peuvent acheter un timbre portant l'effigie de leur souveraine, dans la visite plutôt étouffée de Sa Majesté au Canada lors de son jubilé, dans les maigres célébrations de son jubilé au cours de cette année, et dans les déclarations de hauts fonctionnaires du gouvernement.

Exception faite du rôle cérémonial où les gouvernements se plaisent et qu'on a à peine conservé dans le projet de loi, la dernière d'une série d'excuses justifiant la diminution constante du rôle de la monarchie au Canada, c'est que l'élection d'un gouvernement du Parti québécois au Québec signifiait que le rôle de la monarchie devrait être réduit ou éliminé, ce afin de maintenir le Québec au sein de la confédération. Cet argument a toujours été faux. La couronne a été et demeure relativement populaire, sinon très populaire au Québec. Il n'y a jamais eu de véritable problème. S'il est toutefois nécessaire de le prouver, les premiers ministres, lors de leur dernière réunion, ont démontré que la monarchie n'est pas vraiment pertinente aux problèmes actuels du Québec. Elle ne peut être considérée comme facteur de division au sein de la fédération canadienne.



## [Texte]

• 1120

Naturally, there is some opposition to the Crown in Quebec as in other parts of Canada. But I would point out to the Committee that there is far more widespread, deeply felt and destructive opposition in Canada to a number of other policies. Look at bilingualism, for example. Yet, Parliament having decided that the policy is correct does not retreat in the face of some bitter opposition but pursues the course that it feels is right. So, too, with the Crown.

Let us not permit the nay-saying of the few destroy its worth for the many.

The only real opposition the Crown faces in this country comes either from men who do not understand it or from those whom Shakespeare accurately characterized when he had Caesar look at Cassius and say:

Men such as these be never their hearts seize whilst they behold a greater than themselves.

Some of these individuals would have Canadians believe Bill C-60 preserves the status quo of the monarchy and merely constitutionalizes present practice. This is a false, misleading assertion. Present practice, of course, can be very recent practice such as the elimination of the Queen's signature from ambassadors' credentials. It is false because the bill actually proposes revolutionary alterations in our governments. And I will list merely a few of these changes by way of illustration, not intended to be exhaustive.

First, the bill embodies a thoroughly republican theory for which there is, I am told, no precedent in legislation passed by Queen and Parliament by providing for the people as the source of authority in the Canadian federation. The current essence of sovereignty, of course, lies in the Queen and Parliament.

Two, it states that the Governor General represents the Queen and exercises all her prerogatives. But the bill gives her few prerogatives and relegates her to the meaningless status of sovereign head.

Three, it alters the composition of Parliament from Queen and Parliament to Governor General and Parliament nor is Parliament any longer to be summoned in the Queen's name. Were this proposal not so dangerous, it would, in a sense, be amusing in that it is a reversion to colonial practice for only in colonies does the sovereign not form part of the legislature. There, of course, it is admitted that the final authority resides in the imperial Parliament so the Queen is part of that and there is no need for her to be part of a colonial legislature. So in this way the bill is a reversion.

Four, it renders impossible any foreign representation by the Queen of Canada which she performed so effectively in the United States for us in the late fifties.

## [Traduction]

Naturellement, il y a opposition à la Couronne, tant au Québec que dans d'autres parties du Canada. Je rappellerai cependant au comité qu'il existe au Canada une opposition beaucoup plus répandue, plus destructive et plus profonde à l'égard d'un certain nombre d'autres politiques. Pensons par exemple au bilinguisme. Toutefois, le Parlement ayant décidé que cette politique est juste, il ne se retire pas malgré une opposition amère, et il suit toujours la voie qu'il considère être la bonne. Il en est de même pour la Couronne.

Ne permettons pas que les critiques de la minorité détruisent la valeur de la monarchie pour la majorité.

La seule véritable opposition à laquelle la Couronne doit faire face dans ce pays provient ou bien d'hommes qui ne la comprennent pas ou de ceux que Shakespeare décrivait correctement quant il amenait César à regarder Cassius en disant:

Des hommes tels que lui n'ont jamais le cœur à l'aise tant qu'ils voient un plus grand qu'eux-mêmes.

Certaines de ces personnes voudraient faire croire aux Canadiens que le Bill C-60 préserve le statu quo de la monarchie et ne fait que rendre constitutionnelle la pratique actuelle. C'est là une affirmation fausse et trompeuse. Évidemment, la pratique actuelle, cela peut signifier une pratique très récente, telle que l'élimination de la signature de la Reine sur les lettres de créance des ambassadeurs. L'affirmation est fausse car le projet de loi propose de fait des modifications révolutionnaires au sein de nos gouvernements. Je n'énumérerai que quelques-uns de ces changements à titre d'exemple, sans viser l'ensemble.

D'abord, le projet de loi comprend une théorie tout à fait républicaine pour laquelle on me dit qu'il n'existe aucun précédent dans les lois adoptées par la Reine et le Parlement; cette théorie prévoit que le peuple serait la source de l'autorité au sein de la fédération canadienne. Évidemment, le sens même de la souveraineté actuelle repose dans la Reine et le Parlement.

Deuxièmement, le projet de loi affirme que le gouverneur général représente la Reine et exerce toutes ses prérogatives. Mais le bill ne laisse que quelques prérogatives et relègue la Reine au statut insignifiant de chef souverain.

Troisièmement, il modifie la composition du Parlement qui serait composé du gouverneur général et du Parlement et non plus de la Reine et du Parlement; le Parlement ne serait plus convoqué au nom de la Reine. Si cette proposition n'était pas si dangereuse, elle serait amusante d'une façon puisqu'il s'agit d'un retour à la pratique coloniale; en effet, la souveraine ne fait pas partie de la législature dans les colonies seulement. Évidemment, il est reconnu là-bas que l'autorité finale appartient au Parlement impérial, et la Reine faisant partie de ce Parlement, il n'est pas nécessaire qu'elle fasse partie d'une législature coloniale. Ainsi, le bill constitue un retour en arrière.

Quatrièmement, le bill rend impossible toute représentation du Canada par la Reine à l'étranger, rôle qu'elle a si bien joué pour nous aux États-Unis à la fin des années cinquante.



*[Text]*

Five—and a colossal insult to Her Majesty—it eliminates the Queen as part of the Canadian federation, as defined in the bill.

Six, the bill gives the ultimate command of and source of allegiance for the armed forces to the Governor General rather than the current practice whereby, under the BNA Act, it reposes in the Queen.

Seven, it precludes the possibility of a member of the royal family from ever serving as Governor General of Canada unless the Citizenship Act were to be amended to make clear that the heirs and assigns of the reigning monarch were Canadian citizens.

Our written brief has detailed other changes and provisions which we consider as iniquitous as the foregoing. We do not think it necessary there to write down some of the basic arguments on behalf of monarchy but they may be worth encapsulating here.

Monarchy represents, first, the multicultural, bilingual nature of the Canadian state. It provides a nonpartisan figure at the apex of law and government, freeing men to oppose the measures of the government of the day without being accused of disloyalty to the state because of the separation between the head of state and head of government.

It tends to guarantee an evolutionary rather than a revolutionary course of events within a country's life. It provides for Canada a unique and envied form of government on this continent with an historic and present role in maintaining our independence.

It provides a personal identification and an allegiance which every Canadian can share, important because the basic loyalties of men evolve from relationships with other humans rather than with governmental structures. It is important, we think, Mr. Chairman, to stress this last point. People sometimes say to me, "Well, what is all the fuss about? You know, the Queen normally does not exercise any real powers. It is hard to imagine an emergency situation in Canada where she would have to exercise her reserve powers. It could not happen here." Fair enough. But I would suggest that it is the personalization of the contact between governed and governor which is so important for Canadians and which accounts for the continuing popularity of the Crown despite the best efforts of its gainsayers.

• 1125

It is vital then that the day-to-day exercise of power or sovereignty be attributed to the Queen; who actually normally will exercise those powers in many ways less important.

Canadians feel that the best safeguards of our liberty, which is peaceful enjoyment of and continuance in freedom, are much more secure when ultimate legitimacy is in the Queen's hands and not in a politician's or his appointee; vested, that is,

*[Translation]*

Cinquièmement, une colossale insulte à l'endroit de Sa Majesté, le projet de loi exclut la Reine de la fédération canadienne, tel que défini dans le bill.

Sixièmement, le projet de loi accorde le commandement ultime des forces armées canadiennes au gouverneur général auquel les militaires feraient serment d'allégeance. Cela est contraire à la pratique actuelle où, en vertu de l'Acte de l'Amérique du nord Britannique, ces pouvoirs appartiennent à la Reine.

Septièmement, le bill exclut la possibilité qu'un membre de la famille royale devienne gouverneur général du Canada, à moins que la Loi sur la citoyenneté soit modifiée afin d'assurer que les héritiers du monarque régnant ou les personnes désignées par lui sont des citoyens canadiens.

Vous trouverez dans notre mémoire écrit d'autres changements et dispositions qui, à notre avis, sont tout aussi iniques que les précédentes. Nous ne croyons pas nécessaire de présenter par écrit certains des arguments fondamentaux défendant la monarchie, mais il vaudrait peut-être la peine de les résumer ici.

D'abord, la monarchie symbolise la nature multiculturelle et bilingue de l'État canadien. Elle offre une personne non partisane se trouvant au-dessus de la loi et du gouvernement, libérant les hommes pour qu'ils puissent s'opposer aux mesures du gouvernement de l'heure sans être accusés de déloyauté à l'égard de l'État, puisqu'on fait la distinction entre le chef de l'État et le chef du gouvernement.

La monarchie a tendance à assurer le déroulement évolutif plutôt que révolutionnaire des événements au sein du pays. Elle offre au Canada une forme de gouvernement unique et très enviable sur ce continent, ce régime aidant et ayant aidé à maintenir notre indépendance.

Elle offre une identité personnelle et une allégeance que tous les Canadiens peuvent partager, ce qui est important car la loyauté fondamentale des hommes découle de leurs relations avec leurs semblables plutôt qu'avec des structures gouvernementales. Monsieur le président, nous croyons important d'insister sur ce dernier élément. Les gens me disent parfois: «Et bien, pourquoi tant de souci? Vous savez, la Reine n'exerce normalement pas de véritables pouvoirs. Il est difficile d'imaginer une situation d'urgence au Canada où elle devrait exercer son pouvoir de réserve. Cela ne pourrait se produire ici». C'est juste, mais c'est la personnalisation du contact existant entre gouvernés et gouvernant qui est si importante pour les Canadiens. C'est ce qui explique la popularité constante de Couronne, malgré les grands efforts de ses détracteurs.

Il est donc absolument indispensable que l'exercice quotidien du pouvoir ou de la Souveraineté soit dévolu à la Reine; quant à savoir qui devra exercer réellement ces pouvoirs, c'est beaucoup moins important.

Les Canadiens croient que la meilleure garantie de notre liberté, c'est-à-dire la jouissance paisible d'une liberté continue, sont beaucoup plus en sécurité entre les mains de la Reine qu'entre celles d'un politicien ou de son délégué. Il faut donc

## [Texte]

in a neutral nonpartisan figure, not susceptible to pressure or swayed by fleeting tides of charismatic affection.

Unlike the United States our country is not blessed with a profusion of symbols nor a dogmatic patriotism drummed into us from birth. We have no real popular equivalents to the Lincoln or Jefferson Memorials, the Washington Monument and so forth. I think this is fine. It reflects our nature as a quieter, less frantic community. But let us not destroy one great national symbol, much loved, that works so effectively, in using so seldom the vast powers others exercise in its name.

The present arrangements serve Canada well. They allow both sovereign and Governor General to exercise full roles at home and abroad.

The proposals of this bill remind one of the constitutional changes made within the Irish Free State in 1936, moves which inevitably led to republicanism about 10 years later. The bill's provisions can only serve to remove the monarchy and the sovereign further from day-to-day contact with Canadian life, affairs and people.

They would provide all the excuse some mandarin might need to dismember royal regiments, abolish the Queen's portrait from coins and office buildings and so forth.

The importance of this is that a whole generation of Canadians would grow up knowing little of the monarchy and hence having no reason to resist when the axe might fall in 10 or 20 years and complete its dissolution.

Worse the bill concentrates vast powers in prime ministerial hands. No matter how beloved a prime minister be, I do not think that idea sits easily with Canadians.

The bill, as I have observed on another occasion, would leave Canadians with a fairy tale queen. That the glitter would be the glitter of paste and of rhinestones and not of diamonds.

I am reminded of what happened in the Maldive Islands between the assassination of the last sultan and the formation of the republic. The revolutionary committee there needed some source of legitimate authority in whose name to carry on government, so they took the late and let it be said unfortunate sultan's severed head and stuck it upon a pole and called it the head of state. The bill proposes to do the same thing to the Queen in an only slightly more refined way.

Canadians see great need for constitutional changes in many areas. They fear that already the passions engendered by this aspect of the debate can only serve to obscure the really vital issues which we all want to address.

Canadians want to preserve the unity and goodwill of the nation. They fear that some will, unfairly but understandably, see in these aspects of the bill another attempt by one linguistic group to subvert the institutions perceived to be belonging to the other.

## [Traduction]

que ces garanties soient protégées par un personnage neutre, impartial, peu sensible aux pressions extérieures ou vagues changeantes d'affection.

A l'inverse des États-Unis, notre pays ne dispose pas de symboles à profusion et on ne conditionne pas le Canadien au patriotisme dès sa naissance. Nous n'avons pas d'équivalents populaires au monument de Lincoln, de Jefferson, de Washington et les autres. Je trouve cela très bien. Cela reflète notre nature de peuple plus paisible, moins pressé. Mais n'allons pas détruire notre grand symbole national, tant aimé, tant respecté, puisqu'il ne se sert de ses vastes pouvoirs, d'ailleurs exercés par d'autres, que rarement.

Le régime actuel sert très bien le Canada. Il permet à la Souveraine et au gouverneur général d'exercer tous deux les pleins pouvoirs ici et outre-mer.

Les dispositions du projet de loi me rappellent les modifications constitutionnelles apportées en 1936 à l'État libre d'Irlande, modifications qui ont inévitablement abouti à une république, dix ans plus tard. Les dispositions du projet de loi ne pourra qu'éloigner encore plus la monarchie et la Souveraine du contact quotidien avec la vie, les affaires et le peuple canadien.

Un mandarin quelconque pourra s'en servir comme prétexte pour démembrer les régiments royaux, retirer le portrait de la Reine des bureaux de poste et des immeubles à bureaux, et ainsi de suite.

L'important c'est que toute une génération de Canadiens grandira sans connaître la monarchie et n'auront donc aucune raison de s'opposer à son entière disparition dans 10 ou 20 ans.

Encore pire, le projet de loi fait reposer tous ses vastes pouvoirs dans les mains du premier ministre. Quel que soit le premier ministre et l'affection qu'on peut lui porter, je ne crois pas que les Canadiens soient enchantés de l'idée.

Ce projet de loi ne laissera aux Canadiens qu'une Reine de conte de fée dont l'éclat ne sera pas celui des diamants mais plutôt celui du verre et des paillettes.

Cela me rappelle ce qui s'est passé dans les îles Maldives entre le moment de l'assassinat du dernier sultan et celui de la formation d'une république. Le Comité révolutionnaire se cherchait une source d'autorité légitime au nom de laquelle il pouvait administrer le gouvernement. Ils ont donc placé la tête décapitée du malheureux sultan au bout d'un bâton et l'on nommé «la tête de l'État». Ce projet de loi nous propose de faire exactement la même chose avec la Reine, mais d'une façon un peu moins barbare.

Les Canadiens savent qu'il faut apporter bien des changements à la Constitution. Ils craignent que les passions déjà engendrées par le débat ne puissent qu'estomper encore plus les problèmes fondamentaux que nous voulons vraiment régler.

Les Canadiens veulent préserver l'unité de la nation. Ils craignent que certains voient dans ce bill, à tort mais avec raison, une nouvelle tentative par l'un des groupes linguistiques de renverser les institutions considérées comme appartenant à l'autre groupe.

## [Text]

Canadians should be very proud to have a system of government that works at the top, and a sovereign whose duty and service inspires us all.

We ask then for the Committee to recommend that the bill be amended to conform to the real status quo of the Crown in Canada.

The real need for any reforms to the monarchy here lie in the area of encouraging a fuller and more personal identification of the sovereign with the nation; more frequent visits to all sections of the country could accomplish this. Indeed, we heard Her Majesty at the conclusion of the CBC's excellent film *The Canadian Monarchy* express a wish to visit Canada in the winter sometime, may she be accorded the fulfillment of that wish some day.

We have made a number of recommendations towards this end of increasing identification between the sovereign and people, at the conclusion of our brief, which we hope will appeal to the committee. Some of them would certainly enhance the vigorous provincial support for the Crown that has been so evident in recent years and eliminate the bitterness and contention experienced of late from time to time in regard to allocation of royal visits and the treatment of those invitations by the federal government.

Thank you, Mr. Chairman, for your attention and consideration.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you Mr. Aimers. Is it agreed that the fuller brief be printed as an appendix to today's proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The first questioner is Mr. Beatty followed by Mr. Lee. Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Aimers, I find your brief to be very constructive and helpful. Were you involved in its preparation?

**Mr. Aimers:** I beg your pardon, Mr. Beatty?

**Mr. Beatty:** I was saying that your brief is very constructive and helpful, were you involved in its preparation.

**Mr. Aimers:** Yes, I was with a number of others.

**Mr. Beatty:** Good.

I think it is worthwhile that in your remarks you should have addressed yourself as you did to the statement given to the committee by Mr. Lalonde indicating that he felt that the Queen's support has been secured for these proposals.

• 1130

I believe it was raised at an earlier meeting that the government did not actively solicit the support or did not request a statement from Her Majesty endorsing the proposals in the constitution. Does that affect the position that you have taken before the Committee today, if that is so?

**Mr. Aimers:** No, it would not affect the position. I think when there is a contentious matter touching the Sovereign, the

## [Translation]

Les Canadiens devraient être très fiers d'avoir un régime gouvernemental qui part de la tête, une souveraine dont le devoir et l'administration sont une source d'inspiration pour nous tous.

Nous demandons donc au Comité de recommander que le projet de loi soit modifié afin de se conformer au statu quo accordé à la Couronne au Canada.

S'il est besoin de modifier la monarchie, ce serait plutôt en vue d'en faire un objet d'identification un peu plus personnelle pour la nation. La souveraine devrait peut-être rendre visite plus souvent aux diverses régions du pays. D'ailleurs, à la fin de l'excellent film qu'a fait Radio-Canada sur Sa Majesté, film intitulé «La monarchie canadienne», la Reine a exprimé le souhait de venir visiter le Canada pendant l'hiver une fois. J'espère qu'on réalisera ce vœu un jour.

A cette fin, nous avons présenté plusieurs recommandations qui permettraient mieux au peuple canadien de s'identifier à son souverain et nous espérons qu'elles plairont au Comité. Certaines recommandations font ressortir l'appui manifesté par les gouvernements provinciaux pour la Couronne depuis quelques années et supprimeront l'amertume qu'a suscitée la façon dont on a organisé les visites royales et dont le gouvernement fédéral a présenté ses invitations.

Merci, monsieur le président, de votre attention.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Aimers. Êtes-vous d'accord pour que le mémoire soit annexé au compte rendu d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le premier sur la liste est M. Beatty suivi de M. Lee. Monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Aimers, je trouve votre mémoire très constructif et très intéressant. Est-ce que vous avez participé à sa rédaction?

**M. Aimers:** Je vous demande pardon?

**M. Beatty:** Je dis que votre mémoire est très constructif et très intéressant; avez-vous participé à sa rédaction?

**M. Aimers:** Oui, avec plusieurs autres.

**M. Beatty:** Bien.

Il est intéressant que vous ayez fait allusion à la déclaration faite par M. Lalonde devant le Comité, et dans laquelle il dit qu'on a gagné la faveur de la Reine pour tous ces projets de modification.

Je crois que lors d'une séance précédente il a été mentionné que le gouvernement n'avait pas activement sollicité l'appui de Sa Majesté non plus que demandé une déclaration de sa part pour approuver les propositions contenues dans la Constitution. Si tel est le cas, maintenez-vous l'attitude que vous avez adoptée devant le Comité aujourd'hui?

**M. Aimers:** Notre attitude reste la même. Lorsque survient un point litigieux concernant la Souveraine, celle-ci sûrement



## [Texte]

Queen would want to do anything possible to make the responsible government of the day's course as easy as possible for it and not to have anyone think that she or any of her household would stand in the way of what the government and presumably the people of Canada want. That would not affect our position at all.

**Mr. Beatty:** The argument could be made that if Her Majesty's letter was unsolicited, she did in fact have the option of not saying anything, of not making any comment whatsoever and that she chose voluntarily to enter into the debate in support of the government's proposals, and this was certainly the implication, I gather, of what was said by Mr. Lalonde. How would you address yourself to that?

**Mr. Aimers:** I was not aware, Mr. Beatty, that indeed the statement had been made or it had been definitively stated that the Queen had, of her own volition, written this letter. I have seen a number of reports that would indicate the contrary, and again it would not change my position or the position of the league.

**Mr. Beatty:** Has the Monarchist League any objection to the stated intention of the government, which is, according to Mr. Lalonde, simply to formalize procedures that exist at the present time and not to change one whit in the actual functioning of the Monarch in Canada?

**Mr. Aimers:** If that were indeed the intention of the bill, if that was what was written down in this document, we would have no objection at all. We think it would be a good thing to have a constitution repatriated that accurately stated the relationship between Sovereign, Governor General and government and people, and we would have no objection at all. But as I outlined in my remarks this morning and as outlined in the brief, precisely the opposite is true. This bill proposes very revolutionary changes, the most basic surely of concern here being the fact that the Queen-in-Parliament is over the Governor General-in-Parliament and you do not have a short list for the Governor General's appointment. It is basically a Prime Ministerial appointment that goes forward and would only be objected to under the most unimaginable circumstances. So basically the bill is giving the Prime Minister's appointee a legitimacy, an entirely new level of legitimacy and authority that he does not now possess. It is now clear that the Governor General—and I am not in any way trying to demean the importance of the office, but that the Governor General is but the representative of the Queen, and that is a very important function and a very honourable one and discharged well. But that is a very different thing than having the executive government in and over Canada vested in one.

I have seen some analyses that go so far as to say that the way the bill is worded now, the Governor General, because it is stated in the bill, he shall exercise all of Her Majesty's prerogatives in Canada, and one of those few prerogatives is the appointment of his successor. He could even name his own successor, and this sets up a chain of events which certainly does not reflect the status quo and does not, I believe, reflect the will of the people of Canada.

**Mr. Beatty:** The bulk of your brief and I think also of your comments to the Committee this morning have dealt with the

## [Traduction]

veut faire tout son possible pour faciliter la tâche du gouvernement responsable en place et pour éviter qu'elle ou quelqu'un de son entourage fasse obstacle aux désirs du gouvernement et sensément du peuple canadien. Notre attitude reste inchangée.

**M. Beatty:** Si la lettre de Sa Majesté n'a pas été sollicitée, on peut supposer qu'elle avait le choix également de ne rien dire. On peut en conclure qu'elle a choisi volontairement de participer au débat pour appuyer les positions gouvernementales. C'est certainement ce qu'a voulu dire M. Lalonde; qu'en pensez-vous?

**M. Aimers:** J'ignorais, monsieur Beatty, qu'on avait déclaré de façon explicite que la Reine avait écrit cette lettre de son propre chef. J'ai lu plusieurs articles qui affirmaient le contraire. De toute façon, mon attitude ou l'attitude de la Ligue ne s'en trouve pas changée.

**M. Beatty:** La Ligue monarchiste s'oppose-t-elle à l'intention déclarée du gouvernement, laquelle, selon M. Lalonde, vise simplement à rendre officielles les procédures qui existent actuellement et ne modifie en rien la situation actuelle de la monarchie au Canada?

**M. Aimers:** Si c'est l'intention du projet de loi, telle qu'elle est écrite dans ce document nous n'y voyons aucune objection. Nous pensons qu'il serait excellent que la Constitution soit rapatriée et précise les rapports qui doivent exister entre la Souveraine, le gouverneur général, le gouvernement et le peuple canadien. Mais, comme je l'ai déclaré ce matin et comme le souligne le mémoire de la Ligue, c'est exactement le contraire qu'on veut faire. Le projet de loi fait état de changements révolutionnaires. Il y a la situation de la Reine au Parlement par rapport au gouverneur général au Parlement et le fait qu'il n'y ait plus de liste pour la nomination du gouverneur général. Essentiellement, la nomination est faite par le premier ministre. A toutes fins pratiques, on ne peut pas imaginer de circonstances dans lesquelles elle pourrait être bloquée. Donc, le projet de loi rend légitime la nomination par le premier ministre, une situation qui n'existe pas actuellement. Il n'a pas ce pouvoir. Il est clair actuellement que le gouverneur général, je n'essaie pas de diminuer l'importance de sa charge, est uniquement le représentant de la Reine. C'est une charge fort importante et fort honorable, qui est bien remplie d'ailleurs. C'est bien différent d'une situation où l'exécutif a le dessus.

J'ai lu des analyses qui vont même plus loin. Selon ces analyses et la façon dont le projet de loi est rédigé actuellement, le gouverneur général doit exercer toutes les prérogatives de Sa Majesté au Canada. Or, l'une de ces prérogatives est la nomination de son successeur. Il pourra hypothétiquement nommer son successeur. Certainement que le status quo n'est pas respecté ici. Certainement que la volonté du peuple canadien n'est pas respectée non plus.

**M. Beatty:** La plus grande partie de votre mémoire ainsi que de vos observations au Comité visent les changements proposés

[Text]

changes in the symbolism relating to the Crown and Canada, and I think that in the debate that is taking place in the country there are two elements to it. One is the symbolic aspect of the role of the Queen as the symbolic head of state, and the other is the question of the reality of the day-to-day workings of our government and whether in fact the changes proposed by the government will have any profound effect upon the day-to-day workings of our present constitution or of Parliament. You have touched on one area, which is that you believe that it would perhaps politicize the top office in the land, which would then be the Governor General's office. I wonder if you could touch on other areas in which you feel that the real functioning of the government in Canada would be changed in a real sense, if the relationship between the Crown and the people of Canada would be changed?

**Mr. Aimers:** I think perhaps Professor Senior could start to address that.

• 1135

**Mr. Hereward Senior (Public Relations Officer, Monarchist League of Canada):** Yes, I think the average person is sometimes more intelligible than constitutions which have to be read and studied by experts. Certainly, when we see the Queen's picture on a coin, the Prime Minister looks behind him and sees it on the wall, it tells him something, that he is not the Chief of State. It is a very important psychological limitation on the exercise of power and I think for that reason that the monarchy has been a more successful form of democracy than republicanism which tends to build up; republics tend to breed Caesars. There is a psychological aspect to a change of symbols.

For the formal structure of power, it is very difficult to escape the conclusion that intentionally or unintentionally, the new constitution will look very much like the Third Republic in France; you would have a president—he might be called a governor general—who would in effect be an appointee. I think perhaps that would have one or two effects. He either grows into a de Gaulle and becomes too large or he shrinks into something else and is virtually non-existent. The prestige of the Governor General is dependent on the fact that he represents history through representing the Queen, through representing a sovereign. This is extremely important so that you cannot really separate symbols from power. And monarchy has become in our constitutional tradition a symbol of limited power.

**Mr. Beatty:** Again, you have dealt largely with the question of the symbolic aspect of the Crown in Canada. I am wondering whether you can go beyond that in the day-to-day functioning of government and will it in the actual functioning of government diminish the role of the Crown in Canada? I think some allusion was made to the centralization of power in the hands of the Prime Minister and in the hands of the executive. I wonder whether you could elaborate on that because I think for many people today, the central argument does not turn on the question of symbolism but rather on the question of the

[Translation]

au niveau de ce qui représente la Couronne au Canada. Il y a deux éléments qui entrent en ligne de compte dans le débat actuel dans ce cas. Il y a d'abord le rôle de chef d'État symbolique de la Reine, ensuite la question du fonctionnement journalier du gouvernement. Il faut se demander si les changements proposés par le gouvernement n'auront pas d'effets profonds sur l'application journalière de la Constitution et sur le Parlement. Vous avez dit craindre que les changements proposés donnent un caractère politique à la plus haute charge du pays, la charge de gouverneur général à ce moment-là. Je me demande si vous avez d'autres exemples à donner indiquant que le fonctionnement du gouvernement canadien serait touché véritablement si les rapports entre la Couronne et le peuple canadien étaient perturbés.

**M. Aimers:** Je pense que M. Senior peut répondre à cette question.

**M. Hereward Senior (agent des relations extérieures, Ligue monarchiste du Canada):** Le langage ordinaire est souvent plus intelligible que les constitutions qui doivent être interprétées par des experts. Certes, lorsque le premier ministre se retourne et voit le portrait de la Reine, il doit se dire qu'il n'est pas le chef de l'État. Lorsque nous voyons l'effigie de la Reine sur les pièces de monnaie, nous comprenons. Du point de vue psychologique, l'exercice du pouvoir est infini et limité et c'est très important. C'est sûrement la raison pour laquelle la monarchie a été la forme de démocratie qui a eu le plus de succès. Les républiques ont tendance à prendre de l'importance, elles créent des Césars. Les symboles ont donc un effet psychologique.

Pour ce qui est de la structure officielle des pouvoirs, j'ignore si c'est intentionnel ou non, mais on a l'impression que la nouvelle constitution ressemble franchement à celle de la Troisième République française. Il y a un président, appelé gouverneur général, et qui est en réalité nommé par le gouvernement. A ce moment-là, il peut devenir une sorte de De Gaulle, prendre de l'importance ou être réduit à rien. Le prestige du gouverneur général tient au fait qu'il représente l'Histoire, qu'il représente la Reine, la souveraine. Il est très important. Les symboles ne peuvent se dissocier du pouvoir. Et la monarchie est devenue traditionnellement, dans notre constitution, le symbole d'un pouvoir limité.

**M. Beatty:** Encore une fois, vous avez parlé du caractère symbolique de la Couronne au Canada. Je me demande si vous pouvez aller au-delà de cette question et aborder le fonctionnement habituel du gouvernement. Le rôle de la monarchie au Canada sera-t-il réduit à ce niveau? On a parlé de la tendance à étendre les pouvoirs du premier ministre et de l'exécutif. Je me demande si vous pouvez développer cela. Je pense en effet que pour la plupart des gens aujourd'hui, la question se situe moins sur le plan des symboles que sur celui des structures. Les gens se demandent s'il y a là un changement dans ce projet de loi.



[*Texte*]

structures themselves and whether in fact there has been a real change here in the bill.

**Mr. Senior:** Under a commonwealth system—I think we have commonwealth government—your centres of power are continually shifting and perhaps it would be a mistake to attach too much importance to the formal structure as it stands at any particular moment. It would be difficult to prophesy on the immediate results of this. I think the long-term result would be to build up the power of the Prime Minister, to make him more important than he is now, perhaps more important than he should be in relation to democracy. That I think is a point.

I do not anticipate that that would be something which would happen immediately and besides the role of the Queen would depend very much on what the day-to-day decisions of the government would be. I want to emphasize one point again or re-emphasize it: if the armed forces no longer take allegiance to the Crown as they do today, the civil service does and the act is not absolutely clear that this is going to take place. That is a very great change and a change in symbols does affect power. It always has and I think always will.

**Mr. Beatty:** Would it be a correct statement also that one of the concerns about this bill is the fact that it would formalize it, even if one accepts that it would not change the actual functioning of the Crown today in Canada, which I do not accept frankly, at a point where it could not be increased in future if Canadians chose to have a more active monarchy in Canada?

**Mr. Senior:** I think to formalize in many ways is to change and almost to freeze something which does not need to be frozen. Under a commonwealth system functions are always changing. There might be an ebb and flow of the function of the monarchy, even of the power of a prime minister. I do not think there is any reason for formalizing it at this particular stage of history. I think it works much more efficiently as it is. If you freeze something, if you formalize it, you tend to create obstacles to change rather than facilitating change.

**Mr. Beatty:** One last question, Mr. Chairman. On the question of the lieutenant governors, I am intrigued by the fact that our present constitution allows the provinces to make any changes respecting their own constitutions which do not effect the other provinces with the exception of the role of the Lieutenant Governor in the province, whereas there appears to be no explicit provision in our present constitution that would prevent Parliament from acting alone with regard to the role of the Governor General. There is an intriguing lack of symmetry there.

[*Traduction*]

**M. Senior:** Dans les pays du Commonwealth, dont nous faisons partie, le centre du pouvoir se déplace constamment, de sorte qu'on aurait tort d'attacher trop d'importance aux structures officielles qui existent actuellement. Il est difficile de faire des hypothèses sur les résultats immédiats de cette mesure. Je pense qu'à la longue les pouvoirs du premier ministre s'étendraient. Ce dernier deviendrait plus important qu'il ne l'est actuellement, peut-être trop important par rapport au régime démocratique dans lequel nous vivons. C'est une possibilité.

Je ne pense pas que la chose se produira immédiatement. Il faut supposer aussi que le rôle de la Reine dépendrait des décisions prises par le gouvernement au jour le jour. Il y a un point sur lequel je veux revenir maintenant: il s'agit de savoir si les militaires et les fonctionnaires ne seront plus tenus de prêter serment à la Couronne comme aujourd'hui. La Loi n'est pas claire à ce sujet. C'est un changement qui pourrait être important au niveau des symboles, au niveau du pouvoir.

**M. Beatty:** N'est-il pas exact de dire aussi que certaines inquiétudes suscitées par le bill tiennent au fait que, même si celui-ci ne changeait rien au rôle actuel de la Couronne, ce sur quoi je ne peux être d'accord, il consacrerait ce rôle qui ne pourrait donc plus croître par la suite même si le peuple canadien voulait une monarchie plus active?

**M. Senior:** Lorsqu'on rend quelque chose officiel, on rend souvent immuable ce qui ne devra pas l'être. Et dans les pays du Commonwealth, les fonctions évoluent constamment. Le rôle de la monarchie et même le pouvoir du premier ministre peuvent connaître des hauts et des bas. Je ne vois pas pourquoi on consacrerait le rôle de la monarchie à ce stade de notre histoire. Je pense que le système est efficace tel qu'il est. Si vous consacrez quelque chose et que vous rendez quelque chose officiel, vous créez des obstacles à de futurs changements.

**M. Beatty:** Une dernière question, monsieur le président. En ce qui concerne le lieutenant-gouverneur, je suis surpris de constater que les provinces ont actuellement droit de modifier leur propre constitution à condition que les autres provinces ne soient pas touchées, sauf pour ce qui est du rôle du lieutenant-gouverneur, alors que la constitution actuelle ne semble pas empêcher explicitement le Parlement d'agir unilatéralement dans ce domaine. Il y a là un manque de symétrie.

• 1140

I am wondering whether the League takes the position that there of necessity must be a symmetry between the position of the Governor General relative to Parliament and the position of the Lieutenant Governor relative to the provincial legislatures. In other words, is the Lieutenant Governor a very different officer in his relationship to the level of government with which he has dealings than the Governor General is in Canada and is it possible to make changes in the role of the

Je me demande si la Ligue estime qu'il doit y avoir une symétrie entre la situation du gouverneur général par rapport au Parlement et celle du lieutenant-gouverneur par rapport à l'assemblée législative. En d'autres termes, le lieutenant-gouverneur est-il dans une situation différente lorsqu'il traite avec son gouvernement que ne l'est le gouverneur général au Canada, et est-il possible de modifier le rôle du gouverneur général par rapport à la monarchie et au Parlement, sans



## [Text]

Governor General in Canada, relative to the monarchy and to Parliament, without affecting the role of the Lieutenant Governor relative to the various provincial legislatures and the Crown.

**Mr. Aimers:** I think there is a very real problem there. I have been trying to read in the last few weeks as much as I can about the office of Lieutenant Governor but there has been remarkably little written about it. And there is the classic dilemma, of course, of whether the Lieutenant Governor is the representative, in some ways, of the federal government, the Governor General, or whether he has a more direct relationship with the Crown.

I saw an allusion to some jurisprudence some years ago that indicated there had been a ruling that indeed the Lieutenant Governor in many ways was a direct, had a direct relationship to the sovereign. I cannot conceive of how, in a federal system, a Lieutenant Governor could have a different relationship with his legislature and with the central government than the Governor General has to the Queen and with the federal government; and I am disturbed by the lack of symmetry contained in the bill. We mention in the brief that the Governor General is now to summon Parliament on his own authority whereas the Lieutenant Governors are to continue to summon their legislatures of the respective provinces in the Queen's name, and there is that lack of symmetry.

I do not think the whole subject has been thought out as carefully as it might have been, in the bill because, surely, if the provinces are going to continue to have legislatures summoned in the Queen's name, then it is illogical for a central government, a central parliament, not to be summoned in the Queen's name. There are those sort of discrepancies which I cannot make head or tail of.

**Mr. Beatty:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Beatty.

Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman. I was just wondering if I could ask the representatives of the Monarchist League how they feel generally about the other constitutional proposals, in particular the entrenchment of human rights, the charter of human rights. Have you given any thought or consideration of these other proposals in the package?

**Mr. Aimers:** To be quite frank, we have not. We limited our limited resources to looking at the provisions of the bill touching on the monarchy. At the League we do not take stands, we are very careful not to take stands, on issues that do not relate directly to the monarchy.

I think there is obviously a relationship between the preservation and the guarantee of human rights and the Crown but I am just not prepared to go further than that. I have not really studied those provisions of the bill and would not want to comment on them.

**Mr. Lee:** The reason I asked that question, if I understand your brief correctly, is that you are giving me the impression, when you say that there are some revolutionary and funda-

## [Translation]

toucher au rôle du lieutenant-gouverneur, par rapport aux assemblées législatives et à la Couronne?

**M. Aimers:** Je pense qu'il y a un réel problème à ce niveau. J'ai essayé au cours des dernières semaines, de me renseigner le plus possible sur la charge de lieutenant-gouverneur, mais j'ai trouvé très peu de documentation. Il y a également le dilemme classique qui fait qu'on est toujours à se demander si le lieutenant-gouverneur représente de quelque façon le gouvernement fédéral, le gouverneur général, ou s'il a un rapport privilégié avec la Couronne.

Il y a quelques années, j'ai lu qu'une décision faisant jurisprudence a déjà été rendue indiquant que le lieutenant-gouverneur à plusieurs égards a des liens directs avec la Souveraine. Je ne puis concevoir, sous le régime fédéral, que le lieutenant-gouverneur soit dans une situation différente par rapport à l'assemblée législative et au gouvernement central que ne l'est le gouverneur général par rapport à la Reine et au gouvernement fédéral. Je suis inquiet de ce manque de symétrie dans le projet de loi. A ce sujet, nous soulignons dans notre mémoire que le gouverneur général pourra convoquer le Parlement de son propre chef alors que les lieutenants-gouverneurs continueront de convoquer leurs assemblées législatives au nom de la Reine. Il y a sans conteste un manque de symétrie.

Je ne pense pas qu'on ait accordé une importance suffisante à ce fait dans le projet de loi. En effet, si les assemblées législatives provinciales doivent continuer d'être convoquées au nom de la Reine, il est illogique qu'il n'en soit pas de même pour le Parlement. Je n'arrive pas à comprendre ces différences.

**M. Beatty:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Beatty.

Monsieur Lee.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président. Je me demande si les représentants de la Ligue monarchiste ont une opinion générale sur les autres propositions constitutionnelles, en particulier la consécration des droits de la personne, la charte des droits de la personne. Vous êtes-vous penchés sur ces autres propositions?

**M. Aimers:** Je dois vous avouer franchement que non. Nos ressources limitées nous ont forcé à nous en tenir aux dispositions du projet de loi qui touche la monarchie. Au sein de la Ligue, nous faisons attention de ne pas adopter de point de vue sur des questions autres que celles qui touchent directement la monarchie.

Il y a certainement un rapport entre le maintien et la garantie des droits de la personne et de la Couronne, mais je refuse d'aller plus loin. Je n'ai pas étudié ces dispositions du projet de loi et je ne suis pas en mesure d'en parler.

**M. Lee:** Si je vous pose cette question c'est parce que d'après votre mémoire, mais je ne sais pas si je vous comprends bien, lorsque vous parlez de changements révolutionnaires et

## [Texte]

mental changes, that by the diminution of the sovereign here in Canada there is a fundamental restriction of rights, of human rights. This general thesis I find somewhat hard to accept.

We have in our country, albeit not exactly the same as in the United Kingdom with respect to the common law and the courts, a bill of rights which is a statute, and they are now going to attempt to entrench this. And we have, both at many provincial and federal jurisdictions, human rights commissions, and so on and so forth.

So, this general thesis I find somewhat difficult to accept, that you would have a diminution of freedoms and rights by, as you suggested, diminution of the role of the sovereign here in Canada. I wonder if you would care to comment on that?

**Mr. Arthur Bousfield (Monarchist League of Canada):** The bill seems to me to attribute the sovereignty in Canada to the people of Canada. Now when you have that sort of arrangement rather than sovereignty of Queen and Parliament, it implies there is one sort of will and it legitimizes that will. Now, I think that is basically incompatible with the multicultural society, which surely is tied up with the idea of human rights, and basically incompatible with the aim of the bill to preserve bilingualism and that kind of thing. Whereas in the present situation you have different wills provided for—Her Majesty's government, Her Majesty's Loyal Opposition—there are different wills. But in the bill, it seems to me that you just have this one, and it seems to be a threat to human rights.

• 1145

**Mr. Senior:** Could I add to that that since the French revolution at least, and perhaps a little before, most crimes have been committed in the name of the people, and it implies that the government and the people can be the same thing. That is again a question of symbols, that the government does not, in effect, exercise authority but is simply carrying out a popular mandate. And even the mandate of the majority is never really that. I think the word "people" has certainly been almost a sinister word—"people's courts" in Nazi Germany and other examples of that kind.

**Mr. Lee:** Okay. I can see your point. The difficulty I still have is that there are many other aspects within our constitution, without necessarily agreeing with you one way or the other, about the diminution of the Crown. The government has stated that, in effect, what they are doing is codifying the existing role. Would you care to comment on that?

For example, as I understand it—correct me if I am wrong; you are probably more expert than I—or maybe Senator Forsey could help me—the Commander-in-Chief has always been the Governor General since, I think, 1905. In effect, they were codifying the existing role. Would you care to comment on that statement that has been made by the government?

**Mr. Aimers:** Well, in respect to the Commander-in-Chief, the BNA Act defines it as to the Queen. And it is obvious that, despite letters patent that may have been issued since 1867, the ultimate repository of the Commander-in-Chief is the

## [Traduction]

fondamentaux, la diminution du rôle de la souveraine au Canada entraînerait nécessairement la limitation des droits fondamentaux, des droits de la personne. Je ne puis absolument pas accepter cette thèse.

Même si ce n'est pas la même chose qu'au Royaume Uni en ce qui concerne le common law et les tribunaux, il existe déjà ici une Déclaration des droits qui a force de loi. Il est maintenant question de l'entériner. Et à l'échelon provincial comme à l'échelon fédéral, il y a des commissions des droits de la personne.

J'ai donc bien du mal à accepter votre argument selon lequel les libertés et les droits de la personne seraient réduits si, comme vous semblez croire, le rôle de la Souveraine au Canada l'était lui aussi. Je me demande si vous pouvez développer ce sujet?

**M. Arthur Bousfield (Ligue monarchiste du Canada):** Le projet de loi, il me semble, soumet le rôle de la Souveraine au Canada à la volonté du peuple canadien. Cet arrangement qui remplace la souveraineté de la Reine et du Parlement, suppose qu'on y souscrive. Il rend légitime cette volonté. Je pense que c'est incompatible avec une société multiculturelle qui défend les droits de la personne. C'est incompatible également avec le but du projet de loi qui cherche à protéger le bilinguisme notamment. Actuellement, diverses volontés se manifestent comme en témoigne l'existence d'un gouvernement de sa majesté et de la loyale opposition. Or le projet de loi semble supposer qu'il n'y a qu'une seule volonté. C'est une menace aux droits de la personne.

**M. Senior:** J'ajouterai simplement que depuis la révolution française et sans doute un peu avant, la plupart des crimes sont commis au nom du peuple. Il s'ensuit que le gouvernement et le peuple peuvent ne faire qu'un. Encore une fois, c'est une question de symbole. Le gouvernement en soi n'exerce pas de pouvoir; il s'acquitte du mandat que lui a confié le peuple. Or, même le mandat que peut confier la majorité à un gouvernement est discutable. Les termes de «peuple» et de «populaire» ont déjà eu des connotations assez sinistres. Je songe aux «tribunaux populaires» de l'Allemagne nazie, entre autres.

**M. Lee:** Je vois ce que vous voulez dire. Cependant, j'estime qu'il y a bien d'autres aspects de la Constitution, à part la réduction du rôle de la Couronne. Je ne prends pas nécessairement position, mais le gouvernement a déclaré qu'en réalité, il codifie le rôle actuel de la monarchie. Qu'en pensez-vous?

Par exemple, si je comprends bien... vous vous y connaissez probablement plus que moi en la matière et le sénateur Forsey peut m'aider, s'il est ici... Le gouverneur général est le chef suprême depuis 1905. Le gouvernement veut simplement codifier son rôle actuel. Que pensez-vous de cette proposition du gouvernement?

**M. Aimers:** L'Acte de l'Amérique du Nord britannique désigne la reine comme étant le chef suprême. À l'évidence, malgré les lettres patentes qui ont pu survenir depuis 1867, c'est la reine qui, en dernier ressort, est l'autorité suprême. Il



## [Text]

Queen. But the Governor General, it is clear, exercises command in Canada in the Queen's name. And again, a fairly fundamental change in the order of things is to now vest that command exclusively in the Governor General.

We listed other areas in which there are substantial changes, and I go back to the idea of the composition of Parliament. The current practice, it is quite clear, both in fact and practice and theory—in every way—is that Parliament consists of the Queen and the two Houses. It is equally clear in the bill that Parliament consists of the Governor General in his own right acting as an executive officer in and over Canada and the two Houses of Parliament. And it is a very fundamental change to have Parliament consist of a virtual appointee of the Prime Minister, who could even name his own successor, rather than a neutral figure of authority. That is a very basic change.

Under this bill another item of relatively current practice could not have happened. An important proclamation could not be signed by the Queen unless she happened to be in Canada in order to exercise the prerogative of signing it. The flag of Canada, proclaimed in 1965—that proclamation is in the Library of Parliament and I have seen it—is signed by the Queen. That could not happen now if a similarly important bill or proclamation were to be signed unless the Queen were physically present in Canada. There are a number of these areas in which, clearly, current practice is being substantially changed by the bill's provisions.

**Mr. Lee:** I have not had an opportunity to study the government's back-up paper on those transfers of powers by letters patent, but perhaps the government is correct in its assumption that all they are doing is codifying the existing roles and relationships. I fully realize what the BNA Act says in comparison with Bill C-60. From one provision to the other there is, at least in the government's contention, on the surface, quite a substantial change, and, in practice, this has been going on for quite some time.

**Mr. Aimers:** Well, the letters patent, I think, make clear that it is within the competence of the Governor General to exercise all Her Majesty's powers. But it is not stated that he shall do so to the exclusion of Her Majesty exercising—in fact this bill excludes Her Majesty from exercising any of those powers unless she happens to be in Canada . . .

• 1150

**Senator Forsey:** And that only applies with permission of the Governor General.

**Mr. Aimers:** . . . and then by permission of the Governor General. That is a very dramatic change, and no one can say it is not.

The genius of the present system, which works so well and I think is acceptable to Canadians because there has not been any demand for change, is it allows both the Governor General and the sovereign to exercise their roles fully without competing with one another. It allows the Governor General from time to time to go abroad; it allows the Queen, wherever she happens to be, if not in Canada, to act as Sovereign of Canada in a very direct, personal and ongoing way. This bill would

## [Translation]

est évident aussi qu'au Canada, c'est le gouverneur général qui exerce cette fonction au nom de la reine. C'est un changement fondamental que de confier maintenant ce rôle exclusivement au gouverneur général.

Nous faisons état d'autres changements importants. Je reviens ici à la composition du Parlement. Actuellement, en pratique et en théorie, il est clair que le Parlement est formé de la reine et des deux chambres. Or, le projet de loi fait que le Parlement est composé du gouverneur général, représentant de l'exécutif pour le Canada, et les deux chambres. C'est un changement fondamental que de faire en sorte que le Parlement soit composé d'une personne nommée par le premier ministre, laquelle peut nommer son propre successeur, plutôt que d'avoir une personne neutre représentant l'autorité.

Le projet de loi aura aussi pour effet d'empêcher une pratique qui est assez courante actuellement. La reine ne pourra signer de proclamation importante que si elle se trouve au Canada. Elle doit être ici pour exercer cette prérogative. En 1965, la proclamation qui a donné au Canada son drapeau—elle se trouve à la Bibliothèque du Parlement, je l'y ai vue—a été signée par la reine. Il ne pourrait plus en être ainsi pour un projet de loi important ou une proclamation importante à moins que la reine ne soit présente en personne au Canada. Il y a d'autres cas où la pratique actuelle est modifiée de façon assez importante par les dispositions du projet de loi.

**M. Lee:** Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier la documentation du gouvernement sur ces transferts de pouvoirs par lettres patentes, il reste que le gouvernement a peut-être raison d'affirmer qu'il codifie simplement les rôles et les rapports existants. Je sais très bien quelles sont les différences entre l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et le Bill C-60. Même si à première vue les changements peuvent sembler importants, en réalité les choses ont bien évolué depuis quelque temps. Du moins, c'est ce que prétend le gouvernement.

**M. Aimers:** Les lettres patentes, je pense, indiquent clairement que le gouverneur général peut exercer tous les pouvoirs de Sa Majesté. Mais on ne précise qu'il puisse le faire en excluant que Sa Majesté puisse exercer . . . ce projet de loi empêche effectivement Sa Majesté d'exercer tous ces pouvoirs à moins d'être au Canada . . .

**Le sénateur Forsey:** Et seulement avec l'autorisation du Gouverneur général.

**M. Aimers:** . . . et, à ce moment-là, avec l'autorisation du Gouverneur général. Il s'agit d'un changement énorme; personne ne peut le nier.

Le système actuel, qui fonctionne tellement bien et qui, je crois, est accepté par les Canadiens car ils n'ont pas demandé de changement, est génial par le fait que le Gouverneur général et la Souveraine sont capables d'exercer tous les deux complètement leur rôle, sans rivalité. Le système permet au Gouverneur général d'aller de temps à autre à l'étranger; permet à la Reine, où qu'elle soit, à l'extérieur du Canada, d'agir en tant que Souveraine du Canada de façon très directe,



## [Texte]

destroy that and obviously remove the Queen from that very close daily but important identification with Canadian life, whether it is signing a bastard's credentials or visiting another country as Queen of Canada. That is all eliminated by this.

**Mr. Lee:** Would you agree with the proposition that we should preserve the wording of the British North America Act but modernize the language and annex the letters patent incorporate them into the bill?

**Mr. Aimers:** Honestly, Mr. Lee, I am not enough of a lawyer to know whether or not that would be a procedure that was possible or workable.

**Mr. Lee:** Would anybody else?

**Mr. Senior:** I would just like to say here that the special relationship between the Crown and the Armed Forces is much more important than it looks. I think it is extremely important to preserve that relationship. It is very hard, without seeing things in writing, to say what the precise effect of a particular bit of legislation would be, but the best guarantee against the emergence—it is not an immediate danger in Canada but again history is not over—of a military figure who could become a centre of loyalty to the Armed Forces is to make the alternative centre of loyalty the Crown. It is a guarantee against the military hero. Even in the United States there has been the occasional shadow of a military president and that shadow may lengthen as time goes on.

I think this is something very important although the examples have to be taken outside of Canadian history. Canadian history may resemble Europe in the future more than its own past in that respect. A mere change such as you suggest may not change things as they are, but it is important that the Queen command regiments or that the Queen visit them occasionally and that they think of the special relationship with the Royal family as arousing their own military leaders who can be politically dangerous in certain circumstances.

**Mr. Lee:** I realize it is difficult. I wonder if you could carry the proposition back and study it and maybe give us some further advice, of preserving the present language but incorporating the letters patent to reflect the current reality vis-à-vis sovereignty.

I would like to ask for clarification of the statement that you feel that the sovereign reflects the multicultural and bilingual nature of Canada. I represent a very multicultural ethnic-type riding and I have met a number of people who had gone through their citizenship ceremonies and could not understand why they were swearing allegiance to the Queen. So I have sat down and explained this to them in my office. I am wondering what leads you to this conclusion.

**Mr. Senior:** I think we might say that there are a good many people who have taken on American citizenship and have not understood what the republic is about. I think we

## [Traduction]

personnelle et continue. Ce projet de loi détruirait ce système et empêcherait évidemment que la Reine puisse s'identifier quotidiennement avec la vie canadienne, qu'il s'agisse de signer les papiers d'identité d'un enfant naturel ou de visiter un autre pays en tant que Reine du Canada. Ce projet de loi abolit tout cela.

**Mr. Lee:** Seriez-vous d'accord avec la proposition qui garderait le libellé de l'acte de l'Amérique du Nord Britannique en mettant à jour la terminologie et en annexant les lettres patentes afin de les joindre au projet de loi?

**Mr. Aimers:** En toute honnêteté, monsieur Lee, je ne suis pas suffisamment compétent pour savoir si cette procédure serait possible ou praticable.

**Mr. Lee:** Quelqu'un d'autre pourrait-il se prononcer?

**Mr. Senior:** Tout simplement, les rapports spéciaux entre la Couronne et les forces armées sont beaucoup plus importantes qu'elles ne paraissent. A mon avis, il est extrêmement important de maintenir ces liens. Il est très difficile, sans voir un texte écrit, de dire quel serait l'effet précis d'une loi, mais la meilleure garantie—il n'y a pas de risque immédiat au Canada mais il ne faut pas oublier que l'histoire continue—contre l'émergence possible d'un militaire qui s'attirerait la loyauté des forces armées est de faire de la Couronne un autre symbole de l'autorité. La Couronne fournit une garantie contre un héros militaire. Même aux États-Unis, il y a eu parfois le soupçon d'un président militaire, et ces soupçons pourraient devenir plus réels avec le temps.

Je crois qu'il s'agit de quelque chose de très important, bien qu'il faille prendre nos exemples en dehors de l'histoire canadienne. A l'avenir, l'histoire canadienne pourrait ressembler plus à l'Europe qu'à son propre passé à cet égard. Un simple changement comme celui que vous proposez pourrait ne rien changer aux réalités actuelles, mais il est important que la Reine commande des régiments ou qu'elle les visite de temps à autre et que ceux-ci considèrent les liens spéciaux avec la famille royale comme une incitation pour leur propre chef militaire qui pourraient être politiquement dangereux dans certaines circonstances.

**Mr. Lee:** Je comprends que c'est difficile. Je me demande si vous pourriez étudier la proposition et peut-être nous donner des conseils supplémentaires; on pourrait conserver le texte actuel et y ajouter les lettres patentes afin de réfléchir aux réalités actuelles vis-à-vis de la souveraineté.

J'aimerais vous demander de clarifier votre déclaration d'après laquelle vous croyez que la souveraineté reflète la nature multiculturelle et bilingue du Canada. Je représente une circonscription très multiculturelle et ethniquement très diversifiée, et j'ai rencontré beaucoup de gens qui sont devenus citoyens canadiens et qui n'ont pas compris pourquoi ils ont prêté serment d'allégeance à la reine. Je le leur ai donc expliqué à mon bureau. Je me demande ce qui vous amène à vos conclusions.

**Mr. Senior:** A mon avis, on peut dire que beaucoup de gens sont devenus citoyens américains sans comprendre ce qu'est la république. Je crois qu'il ne faut pas trop demander; il se peut également que cela ne les intéressait pas trop.

[Text]

must not expect too much from them; they may not have cared very much either.

As far as the ethnic problem is concerned, I think if you look at the Empire Loyalists, many of them could not speak English. Many were the Gaelic speaking people from the Carolinas. The Delanceys, one of the leading Loyalist families in New York, were of French Huguenot background. The German population—German was almost a second language in New York before the revolution—tended to be more Loyalist. There were more ethnic people among the Empire Loyalists than there were among sons of the American Constitution. The Declaration of Independence group was very much a WASP club.

Now I do not think the monarchy historically—any monarchy, not just the Canadian—has ever been tied exclusively to a particular group. The unity in most of your countries of Europe sometimes hinged on a royal marriage; Spain, for example; the long-term relationship between Scotland and England, two places which were very different in language and culture at the time that union took place. I know from my experience of serving in the Canadian Army in the last war that regimental traditions were just as attractive to Scottish traditions in particular to people who had no Scottish background as they were to real Scots: the monarchy is something which can attract.

• 1155

If you look at the very early speeches, the very first reading after the Constitutional Act of 1791, the French-Canadian delegates were very emphatic on this place. One of them said "Well, I do not speak English very well; though I am not English I still have loyalty to the Crown". The Crown is the one thing which can cross ethnic lines. There are very few nationalities that do not have a monarchical tradition to which the symbol of the Crown is not comprehensible.

**Mr. Aimers:** Just to add to that, Mr. Lee, in reference to your experience in your riding, I have had parallel experiences but the opposite. We have members of the League who are of Armenian, Italian, Greek extraction, who have been terrifically proud and whose pride has obviously been shared by their communities: to go to citizen's court and swear allegiance to the Queen is something very precious to them. Often those people have come from countries where the freedoms they have here are not so evident and they regard the Queen, as do I think our native peoples, as the guarantor of their freedoms.

My experience has been that the support for monarchy among so-called ethnic communities is extremely strong; I can tell you it is extremely heavily represented in our membership, especially in Ontario and on the Prairies.

**Mr. Lee:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I would like some guidance from the Committee at this point because

[Translation]

Pour ce qui est du problème ethnique, si vous considérez les Loyalistes de l'empire, il y en avait beaucoup qui ne parlaient pas l'anglais. Beaucoup d'entre eux étaient des gens des Carolines qui parlaient le gaélique. La famille Delancey, une des premières familles loyalistes de New York, avait des antécédents français huguenots. La population allemande—avant la Révolution l'allemand était presque la seconde langue à New York—avait tendance à être plus loyaliste. Il y avait beaucoup plus d'étrangers parmi les Loyalistes de l'empire qu'il n'y avait de Fils de la Constitution américaine. Le groupe de la Déclaration de l'Indépendance était un club très blanc, anglo-saxon et protestant.

A mon avis, la monarchie, du point de vue historique—je parle de toute monarchie et pas seulement de la monarchie canadienne—n'a jamais été liée à un groupe exclusif. Souvent l'unité dépendait d'un mariage royal; en Espagne par exemple; il y avait une relation de longue vie entre l'Écosse et l'Angleterre, deux endroits très différents par la langue et la culture au moment où le mariage a eu lieu. Selon ma propre expérience dans l'armée canadienne au cours de la dernière guerre, je sais que les traditions des régiments avaient tout autant d'attrait que les traditions écossaises en particulier; ainsi, pour les gens qui n'avaient pas d'antécédents écossais aussi bien que pour les vrais Écossais: la monarchie est une chose qui peut attirer.

En regardant les premiers discours, la toute première lecture après l'acte constitutionnel de l'an 1791, vous constaterez que les députés canadiens-français y insistaient beaucoup. L'un d'entre eux a dit «Enfin, je ne parle pas très bien l'anglais; bien que je ne sois pas Anglais je suis quand même fidèle à la Couronne». La Couronne est une chose qui peut traverser les barrières ethniques. Il existe très peu de nationalités qui n'ont pas de tradition monarchique et qui ne comprennent pas le symbole de la couronne.

**M. Aimers:** Monsieur Lee, pour ce qui est de votre expérience dans votre circonscription, j'aimerais ajouter que j'ai eu des expériences parallèles mais contraires. Parmi les membres de la Ligue nous avons des gens d'origine arménienne, italienne et grecque, qui étaient très fiers et dont la fierté étaient évidemment partagée par leur communauté. La responsabilité d'aller devant la Cour de la Citoyenneté et de prêter serment d'allégeance à la Reine leur était très précieux. Souvent ces gens sont venus de pays où les libertés dont ils jouissent ici étaient moins évidentes, et ils considéraient la Reine, ainsi, je crois, que nos peuples indigènes, comme le garant de leurs libertés.

D'après mon expérience, les soi-disant communautés ethniques offrent un appui très fort pour la monarchie; je peux vous dire que parmi nos membres, ces gens sont très bien représentés, surtout en Ontario et dans les Prairies.

**M. Lee:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur, j'aimerais maintenant avoir une décision du comité car nous approchons

## [Texte]

we are approaching our normal adjournment hour of noon and I have Mr. McGrath, Senator Forsey, Mr. Dawson, Senator van Roggen and Mr. Lachance; that is five. What would you like to do?

**Mr. McGrath:** I can be very brief, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will to go Mr. McGrath and the rest of you can think about the proposition. Mr. McGrath.

**Mr. McGrath:** Perhaps, Mr. Aimers, you could tell us a little bit about the Monarchist League. Are you established in every province?

**Mr. Aimers:** Yes, sir. We are federally incorporated; we have branches coast to coast, some 26 at the moment; we have an office here in Ottawa and three secretarial employees; we publish *Monarchy Canada* five or six times a year. We have been established since 1970; we have about 12,000 members across the country and quite a diverse variety of people. We are not a WASP club in any sense, nor are we a club of the little old ladies sitting in the lobby of the Empress Hotel—you get the reference. We try very much to be pro-Canadian and responsible about the monarchy and to deal with it in a rational rather than an emotional way and we have found that has produced quite a good response from Canadians, especially from young Canadians.

**Mr. McGrath:** What kind of support do you get in the province of Quebec?

**Mr. Aimers:** We have a good membership in the Province of Quebec that is proportional to our membership; we have had meetings conducted entirely in French and we have many French-speaking members, many bilingual members. I do not think . . .

**Senator Asselin:** Mr. Levesque said he wanted to . . .

**Mr. Aimers:** Exactly, Senator. When Mr. Levesque says that it just proves, does it not, that this issue is not a contentious one, I think, in Confederation on which we ought to be spending much time debating. We have worked very hard in Quebec and we are very proud of the response that the Queen has had since she has been there.

**Mr. McGrath:** How did you view the changes in the Quebec Constitution, for example, when they changed the structure in Quebec and did away with the ceremonial opening of the National Assembly and substituted the Speech from the Throne for the Inaugural Address, where the Lieutenant-Governor's role was virtually down-played? How do you see that kind of constitutional change taking place within Canada? Obviously it can take place as it has in Quebec under the present structure.

**Mr. Aimers:** I suppose it points out the genius of monarchy that is able to adapt itself to many different circumstances and conditions. Obviously we were not in favour of the changes to which you have referred but the important thing is that the structure of government is there and, indeed, Mr. Levesque

## [Traduction]

de midi, notre heure normale d'ajournement, et il me reste M. McGrath, le sénateur Forsey, M. Dawson, le sénateur van Roggen et M. Lachance, cinq personnes. Que voulez-vous faire?

**M. McGrath:** Je peux être très bref, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous passerons à M. McGrath, et les autres peuvent réfléchir sur la proposition. Monsieur McGrath.

**M. McGrath:** Monsieur Aimers, vous pourriez peut-être nous parler un peu de la Ligue monarchiste. Êtes-vous établi dans toutes les provinces?

**M. Aimers:** Oui, monsieur. Nous sommes constitués en corporation au niveau fédéral, nous avons des sections d'un côté à l'autre; il y en a environ 26 à présent; nous avons un bureau ici à Ottawa et trois employés; nous publions *«Monarchy Canada»* cinq ou six fois par an. Nous nous sommes établis en 1970; nous avons environ 12,000 adhérents à travers le pays qui représentent une grande variété de gens. Nous ne sommes aucunement un club blanc, anglosaxon, et protestant; et nous ne sommes non plus un club de petites vieilles qui boivent du thé dans le foyer de l'hôtel Empress—vous comprenez ce que je veux dire. Nous faisons notre possible pour les Canadiens et pour être responsables à l'égard de la monarchie, et en traiter de façon logique plutôt que passionnelle, et nous avons trouvé que cette attitude a suscité de très bonnes réactions de la part des Canadiens, surtout des jeunes Canadiens.

**M. McGrath:** Quel appui avez-vous gagné dans la province de Québec?

**M. Aimers:** Nous avons beaucoup d'adhérents au Québec, en rapport avec le nombre d'adhérents des autres régions. Nous avons tenu des réunions entièrement en français, et nous avons beaucoup d'adhérents francophones et aussi bilingues. Je ne crois pas . . .

**Le sénateur Asselin:** M. Lévesque a dit qu'il voulait . . .

**M. Aimers:** Exactement, monsieur le sénateur. Quand M. Lévesque le dit, cela prouve, n'est-ce pas, qu'il ne s'agit pas ici d'une question controversée, il me semble, pour la Confédération et sur laquelle il nous faut passer beaucoup de temps à discuter. Nous avons travaillé très fort au Québec et nous sommes fiers de l'accueil réservé à la Reine quand elle a visité la province.

**M. McGrath:** Qu'avez-vous pensé lorsque dans la constitution québécoise, on a changé la structure du Québec et on a aboli la cérémonie d'ouverture de l'assemblée nationale et quand on a remplacé le discours de la Reine par l'adresse inaugurale, avec un effacement presque total du rôle du lieutenant-gouverneur? Que pensez-vous de ce genre de changement constitutionnel pour le Canada? Il est évident qu'un tel changement pourrait avoir lieu, car cela s'est déjà fait au Québec.

**M. Aimers:** Je suppose que cela souligne la souplesse de la monarchie, qui est capable de s'adapter à toutes sortes de circonstances. Il est clair que nous n'étions pas d'accord avec les changements dont vous parlez, mais l'important est que la structure du gouvernement existe et que, effectivement, M.



## [Text]

was not involved in the negotiations leading to the appointment of a new Lieutenant-Governor. It is unfortunate that from the Lieutenant-Governors themselves in Quebec from time to time have come references that the Lieutenant-Governor somehow is representative of all the people of Quebec and does not see himself particularly as representative of the Crown. Obviously this does not sit well with us and does not reflect reality.

• 1200

But the fact is that there is a federal and provincial monarchical presence in the province. The fact is that a recent poll—I think it was *Weekend* or the *Canadian Magazine*—it was merely a popularity poll—whom do you most admire? what man, what woman?—revealed the Queen and Lise Payette tied for popular support amongst Francophone Quebecers. That to me is not terribly significant but it does not reveal any great antipathy towards the Monarchy. I think the Queen is immensely personally popular in Quebec and I do not think a lot of Quebecers have forgotten the historic role of the Monarchy in preserving minority rights in this country.

**Mr. McGrath:** One of the disturbing aspects of what is happening here today is whether or not the Government of Canada is acting within its constitutional competence in presenting this bill, in carrying through with a bill of this nature. We have had evidence from Professor Lederman, from Queen's University, who is supposed to be a constitutional expert, that what government was in fact doing was illegal. We cannot change the structure of Parliament, whether it affects the Sovereign or one of the houses of Parliament, unilaterally.

Have you, as the Monarchist League—and I subscribe generally to your position, by the way—sought outside constitutional legal advice on this question, and if so, could you identify it for us?

**Mr. Aimers:** We have actually two lawyers working on this and related problems at the moment, and they are doing it obviously on a volunteer basis. I have not got their report yet, but we are pursuing that. I read the Professor's comments and they made sense to me in my understanding of the BNA Act. I cannot conceive of how an institution that clearly has a provincial function and in fact has functioned most successfully in recent years in many ways at the provincial level could be so substantially altered without, I would think, unanimous consent of the provinces.

**Mr. McGrath:** If I may just conclude by saying, Mr. Chairman, apart from the power that the Prime Minister will be taking upon himself if I could paraphrase my colleague, I do not think I would want to be known as a member of the Governor General's loyal opposition.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is just noon and there are four members left. Perhaps we could hear each of them briefly. Would that be possible? Yes, Senator van Roggen?

## [Translation]

Lévesque n'était pas impliqué dans les négociations menant à la nomination d'un nouveau lieutenant-gouverneur. Il est dommage que de temps à autre les lieutenants-gouverneurs du Québec eux-mêmes ont laissé entendre que c'est le lieutenant-gouverneur qui représente la population du Québec et qu'ils ne se voient pas tout à fait en tant que représentants de la Couronne. Il est évident que nous ne sommes pas d'accord là-dessus et que cette attitude ne reflète pas la réalité.

Il n'en reste pas moins qu'il y a un représentant fédéral et provincial de la monarchie dans les provinces. Et dans un sondage récent, publié par le *Weekend* ou le *Canadian Magazine*, on demandait quel personnage était le plus admiré. Et on s'est rendu compte que chez les francophones du Québec, la reine et Lise Payette étaient à égalité. Ce n'est peut-être pas terriblement important, mais il n'en reste pas moins qu'on ne décèle aucune grande antipathie à l'égard de la monarchie. La reine est une personne extrêmement populaire au Québec et bien des Québécois n'ont pas oublié le rôle historique qu'a joué la monarchie dans la préservation des droits des minorités au pays.

**M. McGrath:** Le plus inquiétant de toute l'histoire c'est de savoir si le gouvernement du Canada outrepassé ou non sa compétence dans ce projet de loi. Le professeur Lederman, de l'université Queen's, expert en droit constitutionnel, est venu nous dire que le gouvernement agissait de façon anticonstitutionnelle. Nous ne pouvons pas modifier la structure du Parlement, qu'il s'agisse de la Couronne ou de l'une des Chambres du Parlement, de façon unilatérale.

Est-ce que la Ligue monarchiste, et j'avoue être en gros d'accord avec vous, a cherché à obtenir des avis juridiques de spécialistes en droit constitutionnel, le cas échéant, pourriez-vous nous donner des noms?

**M. Aimers:** Deux avocats étudient présentement la question et vous devez savoir qu'ils travaillent bénévolement. Je n'ai pas encore reçu leurs conclusions, mais cela ne devrait pas tarder. J'ai lu les observations du professeur et elles correspondent à mon interprétation personnelle de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je ne vois pas comment une institution à vocation provinciale, qui a toujours fonctionné le plus efficacement du monde, peut être modifiée aussi radicalement sans qu'on ait obtenu le consentement unanime des gouvernements provinciaux.

**M. McGrath:** En terminant, mis à part les pouvoirs que se réserve le premier ministre, si je peux me permettre de paraphraser mon collègue, je ne crois pas que j'apprécierai d'être connu comme un député de l'opposition loyale du gouverneur général.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il est déjà midi et il me reste encore quatre noms sur ma liste. Peut-être pourrait-il aller assez rapidement. Est-ce possible? Oui, sénateur van Roggen?

[*Texte*]

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, I know it is not my turn, but I was going to say that we could possibly shorten ourselves.

I can do it in three minutes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Senator Forsey is next.

**Senator Forsey:** First of all, perhaps there was something said about this, but I wonder if the League have taken cognizance of the fact that if the Queen were in Canada and if she refused the permission of the Governor General to exercise his power of assenting to bills, the present Parliament would have to use not the present formula, which in 1939 was "His Majesty is pleased to assent to these bills", but some formula like this:

In His Excellency the Governor General's name, Her Majesty, the Deputy of the Governor General, assents to these bills.

It is even possible that he would have to read out the formal permission or commission of the Governor General, as he does now when the Chief Justice or one of the judges of the Supreme Court acts as a deputy of the Governor General. Have you taken cognizance of that possibility?

**Mr. Aimers:** I have now, senator. I thought I had read all your very trenchant analyses, but I had not heard of that one.

**Senator Forsey:** This is a new one I thought up recently.

Second, if as the government contends it is merely trying to preserve exactly what is there now, can you see any reason why it could not have used the formula in the Australian Royal Powers Act of 1953, which says:

At any time when the Queen is personally present in Australia, any power under an Act exercisable by the Governor General may be exercised by the Queen.

**Mr. Aimers:** I was just given a copy of that act last night and was intrigued by it, and it seems a much simpler and more workable formula.

**Senator Forsey:** And it does not say, "does not preclude".

**Mr. Aimers:** Does not preclude anything, which is I think the most iniquitous feature of the bill; it is a direct slap at the fact of the Sovereign.

**Senator Forsey:** The third question I would like to ask is whether you have noticed that under clause 53 the power of the Crown or its representative to choose the Prime Minister is clearly invaded because a defeated prime minister, who at present has absolutely no right to say one single syllable about who his successor shall be, is endowed with the power *forthwith*. It says he must, he shall, *forthwith* inform the Governor General whether Parliament should be dissolved—and there is provision for refusal of that request. But if it is not advised or if it is refused—and then, of course, he presumably resigns—he *shall* inform the Governor General whether the Prime Minister, the defeated Prime Minister, should be invited to form another administration or whether the resignation of the

[*Traduction*]

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, je sais que ce n'est pas à mon tour, mais j'allais justement suggérer qu'on parle un peu moins longtemps.

Je peux facilement me débrouiller avec trois minutes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Le suivant c'est le sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Tout d'abord, je me demande si la Ligue a tenu compte du fait que si la reine habitait au Canada et qu'elle refusait au gouverneur général la permission d'exercer son pouvoir de proclamation des lois, le Parlement actuel ne pourrait pas se servir de la formule présentement utilisée, celle de 1939, d'après laquelle: «Sa Majesté a le plaisir de sanctionner ce projet de loi», mais plutôt une formule du genre de celle qui suit:

Au nom de Son Excellence le gouverneur général, Sa Majesté, le sous-gouverneur général, sanctionne ces projets de lois.

Il est même possible qu'il serait obligé de lire à haute voix la permission ou la délégation officielle donnée par le gouverneur général, comme on le fait présentement lorsque le juge en chef ou l'un des autres juges de la Cour suprême du Canada doit représenter le gouverneur général. Avez-vous tenu compte de cette possibilité?

**M. Aimers:** Maintenant, je suis au courant, sénateur. Je croyais avoir lu toutes vos analyses très perspicaces, mais celle-là, c'est la première fois que je l'entends.

**Le sénateur Forsey:** C'est une toute nouvelle idée.

Ensuite, si comme le propose le gouvernement, on essaie tout simplement de préserver l'origine actuelle, pouvez-vous expliquer pourquoi on ne pourrait pas se servir de la formule qu'utilise la Loi de 1953 sur les pouvoirs royaux en Australie; elle se lit comme suit:

Chaque fois que la reine se trouve elle-même en Australie, tout pouvoir normalement dévolu au gouverneur général d'après cette loi, doit être exercé par la reine.

**M. Aimers:** J'ai reçu un exemplaire de cette loi hier soir seulement, et cela m'a bien intrigué. La formule semble beaucoup plus simple et facile à appliquer.

**Le sénateur Forsey:** Et on ne parle pas d'empêcher.

**M. Aimers:** Non, on n'empêche rien, ce que je trouve le plus inique dans ce projet de loi. C'est une véritable gifle pour la souveraineté.

**Le sénateur Forsey:** Voici maintenant ma troisième question. Avez-vous remarqué qu'en vertu de l'article 53, le pouvoir qu'a la Couronne ou son représentant de choisir le premier ministre est assez restreint puisqu'un premier ministre perdant, qui ne peut absolument pas recommander un successeur, en vertu de la loi actuelle, aura maintenant ce pouvoir. On dit qu'il doit *immédiatement* informer le gouverneur général que le Parlement est dissous... des dispositions sont prévues s'ils refusent de se soumettre à cette obligation et, bien sûr, le cas échéant, il doit démissionner—il doit *informer* le gouverneur général au cas où le premier ministre, le premier ministre battu, doit être invité à former un autre gouvernement ou au

[Text]

Prime Minister should be accepted to permit some person other than himself or herself to be called upon.

[Translation]

cas où la démission du premier ministre doit être acceptée pour permettre à quelqu'un d'autre d'être pressenti.

• 1205

**Mr. Aimers:** I was quite frankly under the impression that that reflected the current practice.

**Senator Forsey:** Oh, no. That is news to us.

The current practice would be that a defeated Prime Minister resigning would have not one shadow of right to suggest a successor. The conventional procedure would be that the Governor General would at once call on the Leader of the Opposition, and if the Leader of the Opposition professed himself unable to form a government, then it would be the Governor General, as representative of the Crown, who would say, "Well, what about coalition? What about this, what about that?" The Governor General might even say, if there was a large enough third party, "Well, I will try Mr. X, the leader of the third party".

But this is a revolutionary change in position of the Crown's representative and the position of the Prime Minister.

**Mr. Aimers:** I had read it more in terms of defeat of a majority government on a vote of no confidence.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Forsey.

Mr. Dawson.

**Mr. Dawson:** Étant donné que la population canadienne-française ou québécoise n'a pas exprimé un besoin de changement concernant le statut de la reine et le statut de la monarchie au Canada, vous semblez oublier, je crois, des étapes importantes qui, même si j'étais jeune dans le temps, comme pourra le souligner M<sup>lle</sup> MacDonald, si on se rappelle la crise de 1964, lorsque le sénateur Wagner était ministre de la Justice au Québec et que la reine était venue visiter le Québec, la réaction des Québécois, du moins celle d'un certain groupe de Québécois, n'en était pas une d'accueil chaleureux. Lorsque les débats de l'Assemblée nationale ont été retardés à deux occasions, soit en 1970 et 1973, parce que les députés péquistes refusaient de prêter allégeance à la reine, le débat a été soulevé dans la presse francophone et québécoise pour dire qu'il fallait réétudier cette question-là.

Lorsque la reine a été invitée à l'inauguration des Jeux olympiques, encore une fois, plusieurs journalistes québécois et même plusieurs Québécois en général étaient d'avis qu'il serait peut-être mieux pour la reine de ne pas venir au Québec à cette date-là, mais qu'il serait préférable que ce soit un Canadien qui annonce l'ouverture des Jeux olympiques, par le biais du gouverneur général, si on veut.

Lorsque l'on souligne que les premiers ministres du Canada ont été unanimes pour appuyer la monarchie au Canada, il faut être naïf pour croire que René Levesque n'était pas dans une position politique où il se servait des autres premiers ministres vis-à-vis le gouvernement fédéral. Mais il ne faut pas croire que René Levesque et les députés péquistes qui ont

**Mr. Aimers:** J'avais nettement l'impression que c'était la pratique habituelle.

**Le sénateur Forsey:** Mais non. Ce fait est nouveau pour nous.

Habituellement, un premier ministre démissionne sans avoir le droit de proposer un successeur. Le gouverneur général fait immédiatement appel au leader de l'Opposition et si ce dernier se dit incapable de former un gouvernement, le gouverneur général, en tant que représentant de la Couronne, propose alors une coalition ou une autre solution. Le gouverneur général peut même faire appel au leader d'un troisième parti s'il le juge nécessaire.

Nous avons sous les yeux une modification révolutionnaire de la position du représentant de la Couronne, et de la position du premier ministre.

**Mr. Aimers:** J'ai analysé cette proposition au cas où un gouvernement majoritaire serait battu par suite d'une motion de censure.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Forsey.

Monsieur Dawson.

**Mr. Dawson:** Since the French Canadian population or the Quebecers have not expressed a need for a change in the status of the Queen and the status of the monarchy in Canada, you seem to forget some very important steps which were taken some time ago, when I was quite young and Miss MacDonald could point that out. It was in 1964, you will recall, and Senator Wagner was then Minister of Justice in the Province of Quebec. The Queen came to visit the Province of Quebec and the reaction of the Quebecers, at least of a certain portion of them, was not very warm. The debates in the legislature have been delayed at least on two occasions, in 1970 and in 1973, because the P.Q. members refused to swear allegiance to the Queen. At the time, the Quebec Francophone press debated that the question should be re-examined.

When the Queen was invited to inaugurate the Olympic Games, again many Quebec journalists and many other Quebecers thought it would probably be better for the Queen not to come to Quebec then and to ask a Canadian to open the Olympic Games, perhaps the Governor General.

When it is said that the Premiers unanimously support the monarchy in Canada, it is naive since René Lévesque was not in a political position such as to use the other premiers against the federal government. We cannot therefore conclude that René Lévesque and the other P.Q. members who have refused



## [Texte]

refusé de prêter allégeance à la reine dans le passé sont des monarchistes, loin de là.

J'aurais un dernier commentaire à formuler. Si les Canadiens français à l'heure actuelle ne débattent plus cette question, si même les Canadiens français autour de la table n'en font pas un débat important, ce n'est pas parce qu'ils considèrent que la question n'est pas importante, mais les priorités actuelles vis-à-vis la Constitution, vis-à-vis tout l'avenir des Canadiens français à l'intérieur du pays, l'avenir du Québec à l'intérieur du Canada, tout cela est beaucoup plus important que de refléter la réalité de la reine dans la Constitution. La position du gouvernement n'était que de dire ce que la reine fait en réalité et non pas de retourner dans le passé. Si le débat a à être soulevé, on le soulèvera plus tard, mais à l'heure actuelle, il y a des choses plus pressantes.

**M. Aimers:** Monsieur Dawson, je m'excuse, je vais répondre à vos questions en anglais afin d'être sûr que j'exprime exactement la position de la Ligue.

You have touched on a number of different points that I could deal with at length, but I know the Committee is pressed for time.

In 1964, a rejuvenated, or a young and rather violent separatist movement, was beginning in Quebec and I suppose it was not surprising that there would be demonstrations when the Queen came to Quebec in 1964.

You have made reference to events in the Legislature in 1970 and 1973 when members of the Parti Québécois, undoubtedly in the first flush of victory and in their enthusiasm, refused to take oaths of allegiance to the Sovereign. It is interesting to see that when the sober realities of power come to them, when they are a government, that they do so and they respect the present forms.

You made reference to the Queen opening the Olympics. All I can tell you is that in late 1975 when the issue of whether the Queen should be invited to open the Olympics was being discussed—although it is clear under the Olympic rules that the head of state of the country had to be invited—we put an advertisement in the *Montreal Gazette*, which has a good French readership in proportion to its circulation. It was reprinted in *Le Jour* as a farce on page three or five—*Le Jour* was the Parti Québécois newspaper—and it was also substantially reprinted in *La Presse* as a news item. We had a coupon at the bottom of the advertisement saying, If you want the Queen to come to Canada to open the games, fill in this form and we will send it on to the palace or the Prime Minister or whatever. And we had an amazing number of responses from francophone Quebecers.

• 1210

Now, I cite that merely by way of illustration, but I think you are right when you say that there are more pressing concerns in Quebec than the monarchy.

I believe you said there was a great deal of hidden antipathy towards the monarchy, but surely that is because of a lack of understanding of its role. Surely it is because some people had it drummed into them—as some English Canadians have had

## [Traduction]

to swear allegiance to the Queen in the past are monarchists, far from it.

I have a last comment to make. If the French Canadians do not now debate the question, even if French Canadians sitting on this Committee do not think it is an important issue, it does not mean that the question is not important; it means that the current priorities with respect to the constitution, with respect to the future of French Canadians within the country, the future of Quebec within the country, are much more important than the place given to the Queen in the constitution. The government merely stated what the Queen's function was and it was not trying to revert to the past. If there has to be a debate, the debate will come later but as for now, there are more pressing concerns.

**Mr. Aimers:** Mr. Dawson, I am sorry to have to answer your questions in English but I want to make sure that I convey to you the exact position of the League.

Vous avez soulevé plusieurs questions dont je pourrais parler en détail mais je sais que le temps presse.

En 1964, le mouvement séparatiste connaissait un regain de force et se faisait plutôt violent au Québec. Il ne faut donc pas s'étonner que la venue de la Reine au Québec en 1964 ait donné lieu à des manifestations.

Vous avez parlé de ce qui s'est produit à l'Assemblée législative en 1970 et en 1973 quand les députés du parti Québécois, ivres de leur première victoire et enthousiasmés, ont refusé de prêter serment à la reine. Il est intéressant de constater qu'une fois au pouvoir, une fois appelé à former le gouvernement, ils n'ont pas refusé de le faire et ils ont respecté la tradition.

Vous avez parlé de l'ouverture des Jeux olympiques par la Reine. Tout ce que je puis vous dire, c'est qu'à la fin de 1975, lorsqu'on s'interrogeait sur l'opportunité d'inviter la Reine à ouvrir les Jeux olympiques—encore qu'en vertu du Règlement olympique, c'est clair que le chef de l'État doit être invité—nous avons publié une annonce dans *La Gazette* de Montréal dont le nombre de lecteurs francophones est assez important proportionnellement au tirage de ce journal, cette annonce a été réimprimée dans *Le Jour* comme une bonne plaisanterie, à la page 3 ou 5. *Le Jour* était le journal du Parti québécois; elle a été également réimprimée en grande partie dans *La Presse* à titre d'information. Au bas de l'annonce, nous avions ajouté un coupon que le lecteur devait remplir et envoyer au Palais ou au premier ministre s'il voulait que la Reine vienne au Canada pour inaugurer les Jeux. Nous avons reçu un nombre surprenant de réponses de Québécois francophones.

Je vous cite cela à titre d'exemple, mais je pense que vous avez raison lorsque vous dites qu'il y a au Québec des questions plus urgentes que celle de la monarchie.

Vous avez dit, je crois, que la monarchie suscitait beaucoup d'antipathie voilée, mais c'est sûrement dû à un manque de compréhension du rôle qu'elle peut jouer. Ce sentiment a sûrement été inspiré par des gens qui ont répété que le

## [Text]

other prejudices drummed into them—that the monarch somehow represents an oppressive colonial régime or a past that is best forgotten. It seems to me that with education and with patience and some charity, francophone Canadians and other Canadians could see that there are two sides to this question.

I think it was Mr. Faribeu who wrote a report in 1964 and who concluded—and I am quoting some of my French friends in Quebec—that if this is something that is important to the rest of the country, Quebec has many more other more urgent concerns and would not want to create a division in the rest of the country by insisting on the abolition of the monarchy at some price.

**Mr. Dawson:** And I think that is still, in effect, a reality. I do not think French Canadians or Quebecers in any way want to bring up the debate. If some people want to relate to the Queen, I do not think there is any objection. But to say we should go back to 1867 or try to give her more powers, I think would be going a bit too far.

As far as your article in *Le Jour* is concerned, I remember it very well. It was circulated at Laval University and the students of political science were filling it in and they were having a lot of fun. You were probably very glad after that to announce in a press release that you had so many answers in French, but you were really being, you know, played with by *Le Jour*. It was a joke and I think the joke was on you.

**Mr. Aimers:** Well, the fact is the Queen came to Montreal and had a terrific reception from representative crowds.

**Mr. Dawson:** They have always respected the Queen. When she goes to the United States she is always very well received but they would not want her as their Queen.

**Mr. Senior:** May I say something here? Now, certainly there has been changes from time to time in the history of French Canada in their attitude toward the monarchy, but, generally, Canada was founded on a partnership of losers: the French Canadians who lost the Seven Years War and the Loyalists who lost the American Revolution. And this mutual support has done a lot, I think, in preserving the identity of both the British constitution of tradition and the French-Canadian language. I think it would be a pity if this partnership should break up.

I also think it useful to point out that your Canadian republicans or quasi-republicans, like the Clear Grits, were very anti-French Canadian, and that republicanism has always, particularly in North America, assumed a uniformity. And even though this might not be relevant at present, if you look at the coat-of-arms there is a blend of many nationalities, perhaps a sort of balance spring, if you like, but if you look at the flag it is a monolithic symbol.

There have been very many in Canadian history who have tried to define Canada within a particular ethnic and cultural pattern. And monarchy, quite apart from whether it is British or French or anything else, has historically stood for diversity. It has been more compatible to it. Very often, French Canadi-

## [Translation]

monarque représente un régime colonial oppressif ou un passé qu'ils voulaient oublier, tout comme on a fait pénétrer d'autres préjugés dans l'esprit des Canadiens anglais. L'éducation, la patience et la charité aidant, les Canadiens français et les autres s'apercevront qu'il y a deux côtés à cette question.

Je crois que c'est M. Faribeu qui, en 1964, a rédigé un rapport dans lequel il concluait, et je cite maintenant certains de mes amis francophones du Québec: même si c'est là une question importante pour le reste du pays, le Québec a beaucoup d'autres préoccupations plus urgentes et il ne voudrait pas susciter de dissensions dans le reste du pays en insistant pour qu'on abolisse la monarchie.

**M. Dawson:** Je pense que cela reflète toujours la réalité. Je ne crois pas que les Canadiens français ou les Québécois veuillent relancer le débat. Je ne pense pas qu'on s'oppose à ce que les citoyens aient un sentiment d'affinité pour la Reine. Mais nous irions trop loin si nous voulions revenir à la situation de 1867 en lui donnant plus de pouvoirs.

En ce qui concerne votre article dans *Le Jour*, je m'en souviens très bien. On l'a fait circuler à l'université Laval et les étudiants de sciences politiques ont eu beaucoup de plaisir à remplir la formule. Vous étiez probablement ravis de pouvoir annoncer plus tard, dans un communiqué de presse, que vous aviez reçu de si nombreuses réponses en français, mais en fait, *Le Jour* vous a joué un bon tour. C'était une plaisanterie et vous avez été le dindon de la farce.

**M. Aimers:** Il n'en reste pas moins que la Reine est venue à Montréal et a reçu un accueil sensationnel de la population qui était rassemblée.

**M. Dawson:** La population a toujours respecté la Reine. Lorsque celle-ci se rend aux États-Unis, elle est toujours très bien reçue, mais les Américains n'en voudraient pas.

**M. Senior:** Pourrais-je ajouter quelque chose? Dans l'histoire du Canada, en fait, on assiste à des changements périodiques de l'attitude envers la monarchie, mais, de façon générale, le Canada repose sur une association de perdants: les Canadiens français ont perdu la guerre de Sept ans et les Loyalistes ont perdu la guerre de la Révolution américaine. Cette communion d'esprit a permis aux Anglais de conserver leurs traditions et aux Canadiens français, leur langue. Il serait très dommage que cette association soit dissoute.

Il est également utile de souligner que vos Républicains ou quasi-Républicains canadiens, tout comme les libéraux radicaux, étaient fortement anti-Canadiens, et que le républicanisme s'est toujours traduit par une uniformité, surtout en Amérique du Nord. Même si la chose n'est pas pertinente dans le cas présent, les armoiries des provinces du Canada sont un mélange de nombreuses nationalités et font peut-être contre-poids au drapeau du Canada qui, lui, est un symbole de monolythique.

Nombreux sont ceux qui, dans l'histoire du Canada, ont essayé de définir le pays dans un sens purement ethnique et culturel. La monarchie, qu'elle soit britannique, française ou autre, a toujours été pour la diversité. C'est une notion avec laquelle elle est plus compatible. Les Canadiens français ont



*[Texte]*

ans have changed their minds about the monarchy. The leadership of the Parti Québécois were all intellectuals, and intellectuals are the people most likely to change their minds.

Take Cartier, who was named after George III. He went out in rebellion in 1837 and was the man who was responsible for the first royal visit. I think there is an identity of interest between monarchical sentiment in Canada and the preservation of the French culture. I think the government has sabotaged its own bilingual program by attacks upon the monarchy because if French is going to be spoken in Vancouver and in Newfoundland, and I think it should be, the Queen is one of the best agents of the French culture in North America. The potential of the monarchy has not been used in that sense and I am not talking about increasing the powers of the monarchy but of the increase in influence which might very well be a cultural reality and a very useful one for people who want to introduce change, whether it is social change, social legislation or the protection or the strengthening of a particular cultural group.

• 1215

**Mr. Dawson:** Well, just to conclude, I think that if the French Canadian federalists, the Quebec federalists did not think that we could survive as a nation with Anglophone monarchists and people of other ethnic origins then I do not think we would be here fighting for the survival of Canada.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Dawson. Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** Thank you. As it is late, I will not put this in the form of question so much as two suggestions. On reading your brief this morning at breakfast I noted down two items here.

First, as you have read from the transcript, Mr. Lalonde, when before the Committee, stated that it was not the intention of the government to change the present status of the Queen whatsoever, that if the wording contained in the draft bill indeed did that, then he would welcome suggestions as to the appropriate wording to codify it. Accordingly it would be a great help I am sure to this Committee if you with your legal advice could in the forthcoming weeks let us have what you would propose the appropriate wording should be to codify the Queen's present status accepting of course as I do Mr. Lalonde's statement as to the government's intention, which I would agree appears to not be represented in the wording that is here because here it goes far beyond what he indicated it was the government's desire to do. That is item number one, and your suggestions in a technical vein in that respect could be most helpful to us.

My second point is could you let us have a brief later on, a written brief, on the desirability of codifying it? Mr. Lalonde also in his testimony said something to the effect that we are all agreed that we should codify the Queen's position. Well, I do not know who he was referring to by "all" but it was not necessarily me because I think an argument can be made that it might be very dangerous and counter productive to freeze

*[Traduction]*

très souvent changé d'avis sur la monarchie. Les dirigeants du parti québécois sont tous des intellectuels et les intellectuels sont les gens les plus prompts à changer d'idée.

Prenez l'exemple de Cartier, qui a été nommé d'après Georges III. Il a mené la rébellion de 1837 et, pourtant, c'est lui qui est à l'origine de la première visite royale au Canada. Je crois que le sentiment monarchique au Canada et la préservation de la culture française se rejoignent dans une communauté d'intérêts. Je crois que le gouvernement a saboté de lui-même son programme de bilinguisme en s'attaquant à la monarchie, car si l'on doit parler français à Vancouver et à Terre-Neuve, et je pense qu'il le faut, la reine est l'une des meilleures représentantes de la culture française en Amérique du Nord. On ne s'est pas servi des possibilités que présentait la monarchie à cet égard; il ne s'agit non pas d'étendre les pouvoirs de la monarchie, mais d'accroître son influence sur le plan culturel, car c'est un élément qui pourrait être très utile aux réformateurs qui notamment préconisent une légifération sociale en vue de protéger ou de renforcer un groupe culturel donné.

**M. Dawson:** Je pense que si les fédéralistes Canadiens-Français, c'est-à-dire les fédéralistes québécois ne croyaient pas qu'il est possible de survivre en tant que nation en dépit des monarchistes anglophones et des personnes d'autres origines ethniques, je ne pense pas que nous serions en train de lutter pour la survie du Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Dawson. Sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** Merci. Étant donné l'heure, je vais formuler deux suggestions plutôt que de poser des questions. En lisant votre mémoire ce matin, j'ai pris note de deux choses.

Tout d'abord, comme vous l'avez lu dans le compte rendu des délibérations du comité, M. Lalonde a déclaré que le gouvernement n'avait pas l'intention de modifier en quoi que ce soit le statut actuel de la reine, mais que si le projet de loi semblait le sous-entendre, il accueillerait favorablement toute suggestion sur un libellé qui convienne. Par conséquent, je suis persuadé que vous nous aideriez grandement si vous pouviez nous communiquer dans les semaines à venir un texte qui décrive le statut actuel et qui réponde à l'intention du gouvernement telle que l'a exposée M. Lalonde, car je pense comme vous que le libellé actuel dépasse de beaucoup cette intention. Votre avis nous serait donc précieux.

En second lieu, pourriez-vous nous faire parvenir ultérieurement un mémoire écrit précisant s'il est souhaitable de bien définir cette question? M. Lalonde a également déclaré que nous étions tous d'accord sur la nécessité de définir la position de la reine. J'ignore à qui il faisait allusion en disant «tous», mais il ne m'incluait pas nécessairement, car j'estime qu'il pourrait être très dangereux et très néfaste de fixer à jamais le



**[Text]**

the monarch's role in a moment in time in 1978 or 1979 for all time to come. It is a living thing which has changed over the years and maybe it is a good thing that it continue to be able to change in the future. It might be very counter productive, particularly in the context of the remarks of Mr. Dawson and so on, to freeze it in time. So you could give us a paper on the desirability of codifying it at all.

Those are two things that you could do which would be very helpful to us.

**Mr. Aimers:** We will bear those in mind, Senator, and will see what we can do on them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** Merci monsieur le président.

Un très court commentaire. J'ai lu le mémoire de La Ligue monarchiste du Canada et il n'a pas suscité chez moi de questions puisqu'il est très clair quant à leurs intentions. Par ailleurs, je respecte entièrement leurs opinions, tout comme je respecte d'ailleurs, sans le partager, l'attachement de certains Canadiens pour la monarchie.

Je dois cependant corriger une remarque qu'a faite le porte-parole de la ligue, au tout début de son intervention, lorsqu'il assumait qu'au Québec, et c'est dans la même lignée que mon ami Dennis Dawson tantôt, la question de la monarchie n'était pas pertinente au débat et, à tout le moins, que les Québécois acceptaient la monarchie ou, au pire, s'en désintéressaient complètement.

Je dois lui dire qu'il a probablement raison mais c'est sur les motifs de ce désintéressement qu'il nous leurre. C'est tout simplement pour corriger l'impression qu'il a pu donner à ce comité que je voudrais souligner le fait qu'au Québec, si nous nous désintéressons pour l'instant de la monarchie, d'une façon générale, c'est simplement parce que nous avons des batailles beaucoup plus importantes à livrer pour la survie du Canada, du moins celle du Canada qu'on connaît présentement, et pour assurer la présence du Québec dans le Canada.

Pour ma part, j'ai l'impression bien nette, bien arrêtée, et sans vouloir en faire un débat, je n'en ferai d'ailleurs pas ici, que la monarchie au Canada tombera d'elle-même le jour où la société canadienne sera suffisamment adulte pour s'assumer entièrement.

Merci.

• 1220

**Mr. Aimers:** Mr. Lachance, I respect your point of view. One could argue that if the monarchy is not seen as important or as a pressing issue in Quebec, it is in some way the failure of Her Majesty's Canadian ministers to use the monarchy. That reflects somehow the failure of various Cabinets to use the monarchy as creatively as they might have in the Province of Quebec. And one could argue that.

I do not share your analysis that the monarchy will disappear one day or fold because of the lack of popular support. The Gallup Poll, for what it is worth, over the last ten years has shown a 9 per cent increase in support for the monarchy.

**[Translation]**

rôle du monarque à une époque donnée, c'est-à-dire en 1978 et en 1979. Il s'agit d'une institution qui a évolué au cours des ans et il serait peut-être préférable qu'elle puisse continuer de le faire. Nous agirions peut-être à l'encontre de nos objectifs en fixant ce rôle une fois pour toutes, surtout à la lumière des remarques de M. Dawson. Pourriez-vous nous remettre un mémoire où vous diriez à quel point il est souhaitable de définir cette question?

Vous pourriez nous aider grandement en faisant ces deux choses pour nous.

**M. Aimers:** Nous en prenons note, sénateur, et nous verrons ce que nous pourrions faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Monsieur Lachance.

**Mr. Lachance:** Thank you, Mr. Chairman.

I only have a very brief comment. I have read the brief submitted by the Monarchist League of Canada and it did not raise any questions in my mind since their intentions are made very clear. I entirely respect their opinions, as I respect the attachment felt by some Canadians for the monarchy, although I do not share it.

I must however correct one remark made at the beginning by the League's spokesman, when he was assuming that in Quebec, and this follows what my friend Dennis Dawson said a moment ago, the matter of the monarchy was not relevant to the debate and that Quebecers accepted the monarchy or at worst had no interest whatsoever in the question.

I must tell him that he is probably right, but that he is misleading us on the reasons for such a lack of interest. It is only in order to correct the impression he may have left with this Committee that I want to emphasize the fact that if we show no interest in the monarchy at the present time in Quebec, it is only because we have much more important battles to fight for the survival of Canada, at least for the country we have right now, and in order to ensure the presence of Quebec within Canada.

I do not want to start a debate right now, but personally, I feel without a doubt that monarchy in Canada will disappear by itself the day the Canadian society will be mature enough to take its future in its own hands.

Thank you.

**M. Aimers:** Monsieur Lachance, je respecte votre point de vue. On pourrait objecter que si la monarchie n'est pas considérée comme une question aussi importante ou aussi urgente au Québec, c'est en partie parce que les ministres canadiens de Sa Majesté n'ont pas su utiliser la monarchie d'une façon aussi créatrice qu'ils l'auraient pu dans la province de Québec. C'est un argument qu'on pourrait présenter.

Je ne suis pas d'accord quand vous concluez que la monarchie disparaîtra un jour faute d'un appui populaire. Les sondages Gallup ont démontré qu'au cours des dix dernières années, le nombre des partisans de la monarchie a augmenté de 9 p.

*[Texte]*

Every indication that I can see is that the monarchy is something increasingly talked about, increasingly respected, increasingly supported in Canada. I do not share your analysis. I respect your opinion and appreciate the way you have put it.

**Mr. Senior:** Could I just mention that the Roman Republic dissolved into a monarchy; so did the Dutch Republic. And it is quite possible that sometime, perhaps not in our time, the Americans will crown a Kennedy.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, that will be our conclusion for this morning. I would like to thank Mr. Aimers, Mr. Bousfield and Dr. Senior for their contribution to our work.

The Committee is adjourned until two o'clock this afternoon.

## AFTERNOON SITTING

• 1418

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order. Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** I would like to present a motion that may well have some future bearing on the meetings of this Committee prior to our deliberations this afternoon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do you want to present it now?

**Miss MacDonald:** Yes, please.

Mr. Chairman, I would move that this Committee report to the Senate and the House of Commons that it does not feel justified in continuing its consideration of the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown until the questions of constitutional jurisdiction raised by Professor W. R. Lederman of Queen's University have been settled. And further, that the Committee include in its report a recommendation that these provisions be referred to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires*, the federal government acting alone either through unilateral action by the Parliament of Canada under Section 91(1) of the British North America Act or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement or substantial compliance of the governments of the provinces and that the Committee urge the government to refer its proposals respecting the division of powers to the Committee for consideration without delay.

• 1420

Now I do that, sir, because we are faced with a situation here in the procedure of this Committee such that some of us very strongly question its constitutionality. We have had the testimony of the Minister in these discussions that there has been no change in the federal position and I am reading from his testimony. He said:

*[Traduction]*

100. Tout me semble indiquer qu'on parle de plus en plus de la monarchie au Canada, qu'on la respecte et qu'on l'approuve de plus en plus. Je ne suis donc pas d'accord avec votre conclusion bien que je respecte votre opinion et la façon dont vous l'avez formulée.

**M. Senior:** Je signalerai simplement que la république de Rome s'est transformée en monarchie, tout comme la république hollandaise. Il est tout à fait possible qu'un jour les Américains couronnent un Kennedy; ce ne serait peut-être pas de notre vivant.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous terminons ainsi nos travaux ce matin. Je tiens à remercier M. Aimers, M. Bousfield et M. Senior de leur contribution.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 00.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous reprenons nos délibérations. La parole est à M<sup>lle</sup> MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Je voudrais, pour commencer, déposer une motion portant sur les réunions futures du Comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous voulez la déposer maintenant?

**Mlle MacDonald:** Oui, si vous le permettez.

Je propose que le Comité fasse savoir au Sénat et à la Chambre des communes qu'il ne s'estime pas compétent pour poursuivre l'étude des dispositions du Bill C-60 relativement au Sénat du Canada et à la position de la Couronne jusqu'à ce que les questions constitutionnelles soulevées par le professeur W. R. Lederman de l'Université Queen's aient obtenu une réponse. Je propose de plus que le Comité ajoute à son rapport une recommandation visant à saisir la Couronne suprême du Canada de ces dispositions afin que celle-ci se prononce sur leur légalité, le gouvernement canadien agissant soit unilatéralement par le truchement du Parlement aux termes de l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou par le canal d'une requête conjointe du Parlement du Canada adressée au Parlement britannique sans l'accord unanime ou partiel des gouvernements provinciaux, et que le Comité engage le gouvernement à saisir le Comité des propositions faites relativement au partage des pouvoirs de façon à ce que le Comité entame leur étude immédiatement.

J'ai déposé cette motion parce que certains d'entre nous estiment que le mode de fonctionnement du Comité est anti-constitutionnel. Malgré les dépositions du Ministre à ce sujet, la position fédérale n'a subi aucune modification. Le Ministre a dit ce qui suit:

**[Text]**

That if Section 91(1) was in existence at the time it is still in existence now. Section 92(1) was in existence at the time and it is still in existence at this time.

And he goes on:

The powers of Parliament have not changed and what we are supposed . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I assume that you will not want us to debate this immediately so perhaps in deference to our witness you could make your further argument—I understand Mr. Bryce has to go around 4 o'clock, and you might want to—maybe it is not a lengthy statement, is it?

**Miss MacDonald:** Not very.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry. It was beginning to sound to me like a lengthy statement. Go ahead then.

**Miss MacDonald:** The Minister said:

What we are proposing at this time is for Parliament to act in those areas where it has the constitutional authority to act, namely the areas set out in Phase 1 of the bill.

When that statement was presented to Professor Lederman who is a known constitutional scholar in these areas he said:

I disagree with the constitutional views of the Minister and the government about what they can do unilaterally and since they have based their Phase 1 and Phase 2 program on their views of how much they can do—of course I realize that what I am saying is a pretty serious statement—they are obviously taking a broad view about the broadest view that could be taken of this scope of clause 91(1) of 1949 and I believe that is what they are basing themselves on. I have given my reasons for the proposition that that clause should have a restrictive reading, but of course we will never be sure unless and until it is referred to the Supreme Court of Canada.

We have these two constitutional positions before this Committee and, sir, by continuing to discuss the proposals with regard to the monarchy, this Committee is, in effect, supporting the position that the government is acting entirely within its jurisdiction in acting unilaterally on these proposals.

I do not think this Committee should be put in a position, where anyone can assume that we are supporting one side or another without further evidence, but if we continue, as I say, to debate these particular things which have become so contentious as to their constitutionality, then we are obviously indicating that we are in agreement or are supporting one side.

We are further inhibited in this Committee because we have no legal counsel of our own to whom we can refer. We are without any kind of supporting legal backup; we are vulnerable in that position. Therefore, our only alternative, I would say . . .

**Senator van Roggen:** We have Senator Forsey.

**Miss MacDonald:** I am not trying to downgrade the input of any member of this Committee, but I am talking now about someone who can study these matters and give us an independent view for the Committee's consideration. It seems to me

**[Translation]**

Si l'article 91(1) était en vigueur à l'époque, il l'est toujours. L'article 92(1) était en vigueur à l'époque et l'est actuellement.

Plus loin, il dit ce qui suit:

Les pouvoirs du Parlement n'ont pas changé . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous ne voulez sans doute pas que nous débattions de notre motion immédiatement; M. Bryce doit nous quitter à 16 heures. Est-ce que votre déclaration sera longue?

**Mlle MacDonald:** Pas vraiment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pensais qu'elle le serait. Allez-y.

**Mlle MacDonald:** Le Ministre a donc dit ce qui suit:

Nous proposons dès lors que le Parlement prenne des mesures dans les domaines où il est constitutionnellement compétent, notamment ceux prévus à la phase 1 du bill.

A quoi le professeur Lederman, spécialiste en droit constitutionnel, a répondu ce qui suit:

Je ne suis pas d'accord avec la position du ministre du gouvernement en ce qui concerne les mesures unilatérales qu'il s'estime autorisé à prendre. Or, étant donné que les programmes prévus aux phases 1 et 2 sont justement basés sur l'idée que le gouvernement se fait de sa compétence dans ce domaine, je me rends parfaitement compte de la gravité de ce que je dis. Il est clair que le gouvernement interprète l'article 91(1) de 1949 dans le sens le plus étendu. Or, j'ai déjà expliqué pourquoi, à mon avis, cet article devrait être, au contraire, interprété de façon restrictive. Mais pour être fixé une fois pour toutes, il faudrait que la Cour suprême du Canada se prononce sur cette question.

Étant donné ces deux points de vue constitutionnels contradictoires, en poursuivant l'étude des propositions relatives à la monarchie, le Comité appuie, dans la pratique, la position du gouvernement qui affirme être compétent pour agir unilatéralement dans ce domaine.

Or, il ne faut pas que le Comité prenne position sur cette question avant que nous soyons fixés. Si nous poursuivons le débat sur ces questions hautement controversées du point de vue constitutionnel, cela voudrait dire que nous appuyons la position du gouvernement.

De plus, le fait que le Comité n'a pas à sa disposition un conseiller juridique constitue un sérieux handicap. C'est pourquoi, à mon avis, nous n'avons pas le choix.

**Le sénateur van Roggen:** Nous avons le sénateur Forsey.

**Mlle MacDonald:** Je ne critique personne; mais nous devrions avoir à notre disposition un spécialiste susceptible de nous donner un point de vue indépendant. C'est pourquoi j'estime que nous devons inviter le gouvernement fédéral à



*[Texte]*

that the only route that we can go is to ask the federal government to make a reference to the Supreme Court of Canada to consider the constitutionality of any one level of government acting unilaterally in this area, otherwise the whole exercise that we are in might well be jeopardized.

I also contend that when we are asked to deal with something such as a revised Senate, which would include, according to the government's proposal, a very meaningful part being played by the provinces.

• 1425

We are lacking a very necessary element in knowing whether or not the provinces have something to contribute to these proposals even though we may have experts who want to discuss this particular recommendation or the particular set of proposals by the federal government. Much of what we are doing could be thrown out because of a subsequent decision which we are not in a position to have at the present time. I also submit that there are areas which are identifiably within the federal jurisdiction to examine; we could continue with those areas on which there is no controversy or which are not contentious, which people realize are within the federal jurisdiction.

There are also other areas which are very important which definitely come under shared jurisdiction, such as the amending formula or the division of powers, where we could examine the federal government's proposals in these areas of shared jurisdiction. We could look at the federal aspect at least of what is proposed because that would come within our terms of reference and we would, therefore, have ongoing work for the Committee to do.

But I would submit to you, sir, that in these two areas which have to my mind not been settled as to their constitutionality, as to whether or not we even have the right to discuss them, we should hence forth cease and desist and have them presented by the Government of Canada as a reference to the Supreme Court before we proceed further with it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** As I caught your motion, as you read it, it seems at first flush to be in order. The only concern I would have would be as to the time with which we might proceed with it as to the debate and as to it taking effect, because I am not sure that the previous order of the Committee to hear certain witnesses would not take priority over this. When would you like to come back on this, tomorrow morning for instance, when we have a government spokesman and we will not be transgressing so much on anyone's time?

**Senator van Roggen:** Mr. Chairman, on a point of order. Because of the exigencies of the air strike and the inability of the government to provide transport for some of us from the farther reaches, I have to leave on a plane at 7 o'clock tomorrow morning—it is my only way to get home—and I regretfully will be missing tomorrow. I would like to have some time to discuss this after Mr. Bryce has left this afternoon in my particular instance.

*[Traduction]*

s'adresser à la Cour suprême pour savoir si des mesures unilatérales prises dans ce domaine par un quelconque niveau de gouvernement, sont constitutionnelles ou non.

Nous sommes, par ailleurs, invités à nous prononcer sur une forme modifiée du Sénat, ce qui, dans l'optique du gouvernement, signifie le renforcement du rôle des provinces.

Il nous manque un élément essentiel pour savoir si oui ou non les provinces peuvent apporter quelque chose à ces propositions. Les experts peuvent s'attacher à telle ou telle recommandation, à telle ou telle proposition du gouvernement fédéral. Il reste qu'une grande partie de notre travail peut être démolie à cause d'une décision qui surviendra plus tard, une décision que nous ne sommes pas en mesure d'avoir actuellement. Par ailleurs, il y a nettement des domaines qui relèvent du fédéral et qui peuvent être examinés. Nous pouvons continuer de les étudier lorsqu'ils ne sont ni controversés ni litigieux.

Il y a des domaines très importants qui, incontestablement, relèvent des deux compétences comme par exemple, la formule d'amendement ou le partage des pouvoirs. Rien ne nous empêche d'examiner les propositions du gouvernement fédéral dans ces domaines. Nous pouvons les examiner du point de vue fédéral. Notre mandat ne les exclut pas. Le comité, donc, peut continuer de travailler.

Pour ce qui est des deux domaines dont à mon sens, on n'a pas établi la constitutionnalité, nous devons immédiatement nous en retirer et demander au gouvernement du Canada qu'il obtienne une décision de la Cour suprême.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Votre motion, pour ce que j'en ai compris, me semble à première vue parfaitement recevable. La seule difficulté tient au moment où le débat pourra avoir lieu. Je ne suis pas sûr que cela ait priorité sur l'ordre du jour antérieurement établi et qui nous oblige à entendre les témoins. Si vous y revenez demain matin, par exemple, en présence d'un porte-parole du gouvernement, vous ne prendrez le temps de personne.

**Le sénateur van Roggen:** J'invoque le règlement, monsieur le président. A cause des contraintes imposées par la grève des services aériens et puisque le gouvernement ne peut fournir un moyen de transport à certains d'entre nous qui venons de régions éloignées, je dois prendre l'avion à sept heures demain matin. C'est la seule façon de rentrer chez moi. Malheureusement, je ne pourrai donc pas être ici. J'aimerais pouvoir discuter de cette question cet après-midi, une fois que M. Bryce sera parti.

*[Text]*

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we could do that. I am in your hands as to what you want.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, if I may, on the same point of order.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If you are on the same point of order, yes.

**Mr. Lachance:** As raised by Senator van Roggen, if I understand rightly the text of this motion and its content, it is quite a far reaching and important one. I would ask for the understanding of the mover to allow us a little bit of time to think about it and not to react emotionally to it, as we may have to if we have to deal with it in an hour or so. I understand that Senator van Roggen would also like to deal with the substance of this at length before we decide on such an important step as is being proposed by Miss MacDonald.

I only raise this comment, not objection, that we could deal with it very early at the beginning of next week and then cast a better decision than the one we would have to cast if we dealt with it right now.

**Senator Forsey:** On the same point of order, Mr. Chairman. It is not only a matter of Senator van Roggen but I had as a proposed motion the other day a communication from Senator Argue saying that he was very much disturbed, or words to this effect, about the Committee proceeding with such inadequate regional representation presumably because of the air strike. I think the point that Senator van Roggen has raised is an important one. I think also what Mr. Lachance has said is important. I feel very strongly in sympathy with this motion myself, but I think there are these other factors.

• 1430

**Senator Fournier:** Can we have copies of the motion?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, we will get that later on. I do not want to let this out of my hands just for the moment.

But just to deal with this somewhat subsidiary point that has been raised with respect to the telegram from Senator Argue, I did see this although it was not formally sent to the Committee. But of course this Committee decided, as master of its destiny, last week that they would continue to sit whether there was an air strike or not.

Mr. McGrath.

**Mr. McGrath:** I was going to suggest, Mr. Chairman, that we might perhaps hear Mr. Bryce's statement but making sure that there will be time this afternoon to debate this motion. I presume it is admissible procedurally.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, I was saying I did not have any concern about it except with respect to the timing of it as first read, and looking at it I may have to reserve my position.

**Mr. McGrath:** We would like to have time to argue that, too.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, right.

*[Translation]*

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pouvons procéder de cette façon. Je suis à votre disposition.

**M. Lachance:** J'invoque le règlement également, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord si c'est sur la même question.

**M. Lachance:** Le sénateur van Roggen l'a déclaré et si j'ai bien compris, la motion a des implications très importantes. Je fais appel à la compréhension de celle qui l'a présentée afin que nous ayons un peu de temps pour y réfléchir. Nous voulons éviter de réagir émotivement comme nous pourrions être amenés à le faire si nous avions seulement une heure à notre disposition. Je pense d'ailleurs que le sénateur van Roggen voudrait l'approfondir avant de décider. C'est quand même une motion importante qu'a proposée M<sup>lle</sup> MacDonald.

Je n'y suis pas nécessairement opposé. J'estime seulement que nous devrions avoir un jour ou deux pour y réfléchir. Nous pourrions y revenir au début de la semaine prochaine. Nous serions mieux en mesure d'en décider.

**Le sénateur Forsey:** A ce sujet, monsieur le président, il n'y a pas que le sénateur van Roggen qui ait des difficultés. J'ai reçu l'autre jour, sous forme de motion, une communication du sénateur Argue qui s'inquiète au plus haut point—je ne me souviens plus si ce sont les termes exacts qu'il emploie—de ce que le comité continue ses délibérations sans une représentation régionale adéquate par suite de la grève des services aériens. L'argument soulevé par le sénateur van Roggen est sûrement important. Il en va de même pour les observations de M. Lachance. Je me sens moi-même très attiré par la motion, mais il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte.

**Le sénateur Fournier:** Pouvons-nous avoir des exemplaires de la motion?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Plus tard. Je ne veux pas perdre le contrôle de la situation pour le moment.

Pour revenir au télégramme du sénateur Argue, je dois signaler que ce télégramme n'a pas été officiellement envoyé au comité. Le comité, qui est maître de sa propre destinée, a décidé la semaine dernière qu'il allait continuer de siéger, que la grève ait lieu ou non.

Monsieur McGrath.

**M. McGrath:** J'allais proposer, monsieur le président, que nous entendions M. Bryce, et que nous prévoyions quand même du temps pour discuter de cette motion cet après-midi. Je suppose que c'est recevable.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai dit que je n'avais aucune inquiétude à ce sujet, du moins à en juger d'après ce que j'ai entendu. Lorsque je l'aurai lue, j'aurai peut-être des réserves.

**M. McGrath:** Nous voulons en discuter également.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je comprends.

## [Texte]

But Mr. Bryce has to leave in any event somewhere around four o'clock.

**Mr. McGrath:** That is why I suggest that perhaps we should hear him now.

**Senator van Roggen:** My suggestion, Mr. Chairman, was not that the brief be concluded this afternoon, but just that some of us who could not be here tomorrow would have an opportunity to...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That would at least give us an opportunity of getting it circulated to all the members.

**Senator van Roggen:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Is that agreeable, Miss MacDonald, that we proceed with Mr. Bryce till around four o'clock and then we return to your motion?

**Miss MacDonald:** Right, provided that it is understood, Mr. Chairman—I say this more to Mr. Bryce than to you, sir—that while I have every interest in Mr. Bryce's paper and in the position that he has taken, I however feel that it would not be incumbent upon me, holding the views that I do under this motion, to question him on it, but I would dearly love to argue some of the points with him that he has put forward. Perhaps we will have a chance to do that later on.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, then, if it is agreed to defer consideration of this motion until we have finished with Mr. Bryce, I would then invite him to make his submission to us, after which we will have some questions. Mr. Bryce.

**Mr. R. B. Bryce:** Mr. Chairman and ladies and gentlemen, I have submitted this brief to the Committee. It has been copied and I assume distributed, and a summary has been made of it which has the main points set forth. Perhaps if you wish I could just go over that summary.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that would be useful.

**Mr. Bryce:** It covers the points of substance, although it does not have the trimmings, adjectives and such that I have put into the original document.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, that is quite satisfactory.

**Mr. Bryce:** Well, then, if I might then just read the summary that has been prepared of it.

This brief concerns the proposals in sections 56 to 70 of Bill C-60 relating to the House of the Federation, which, incidentally, if I could interpolate, I suggest that the name at least should retain the ancient and honourable form that it now has, whatever may be done about the substance.

It raises the following objections to the proposals:

1. Bill C-60 would give too little legislative power to the new House (the delay it can impose on general legislation should be long enough to be an important sanction).

## [Traduction]

De toute façon, M. Bryce doit partir vers 16 heures.

**M. McGrath:** C'est pourquoi je propose que nous l'entendions maintenant.

**Le sénateur van Roggen:** Monsieur le président, je n'ai pas voulu dire que le mémoire ne devait pas être présenté cet après-midi. J'ai simplement indiqué que certains d'entre nous qui ne pourrions être ici demain aimeraient avoir l'occasion de...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous aurions au moins ainsi l'occasion de distribuer la motion à tous les membres.

**Le sénateur van Roggen:** En effet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Acceptez-vous, mademoiselle MacDonald, que nous entendions M. Bryce jusqu'à 16 heures et que nous revenions ensuite à votre motion?

**Mlle MacDonald:** Oui, mais qu'il soit bien entendu, monsieur le président, et ici je m'adresse plus à M. Bryce qu'à vous-même, que si son document et sa position m'intéressent au plus haut point, en revanche, je me sens mal placée pour l'interroger à ce sujet, vu l'attitude que j'adopte avec cette motion. J'aimerais bien pouvoir le faire cependant. Nous aurons peut-être l'occasion d'y revenir plus tard.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** S'il est convenu dans ce cas que l'étude de la motion soit différée jusqu'à ce que M. Bryce ait terminé, j'invite celui-ci à nous présenter son mémoire. Nous passerons ensuite aux questions.

**M. R. B. Bryce:** Monsieur le président, mesdames et messieurs, j'ai déjà transmis mon mémoire au comité. Je suppose que des exemplaires vous ont été distribués. Il y a par ailleurs un résumé qui reprend les points les plus importants. Je puis le lire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce serait peut-être utile.

**M. Bryce:** On y retrouve les éléments les plus importants même si les termes ne sont pas les mêmes que dans le mémoire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est tout à fait acceptable.

**M. Bryce:** Je vais donc lire le résumé que j'ai préparé.

Ce mémoire porte sur les propositions contenues dans les articles 56 à 70 du projet de loi C-60 qui portent sur la Chambre de la Fédération. A ce sujet, je souhaite que le nom reste identique, avec tout ce qu'il comporte d'ancien et d'honorable quelle que soit la décision qui sera prise quant au fond de la question.

On y soulève les objections suivantes:

1. Le Bill C-60 accorderait un pouvoir législatif trop limité à la nouvelle chambre (le délai que cette chambre peut imposer lorsqu'il s'agit de législation générale devrait être suffisamment long pour constituer une sanction importante).



## [Text]

2. The new Upper House will not really be taken seriously unless it is composed predominantly, if not wholly, of persons elected by the people of the regions they are to represent.

3. The new House will not be sufficiently independent of the party leaders, notably the Prime Minister of Canada and the Premiers of the provinces.

Perhaps I should interpolate that in the original brief I did say that I would give the Prime Minister credit for having offered to renounce a good deal of his power in regard to the Senate in the government proposals.

• 1435

An alternative plan for a reformed Senate is proposed along the following lines. One, the great majority of the senators, about 80 per cent, should be directly elected by the voters of the province from which they come while the remaining minority should be representative senators, appointed by and speaking for provincial governments, one apiece, their official oppositions and the federal government and its opposition.

Two, the powers of the new Senate should be more precisely defined than in Bill C-60. The main changes proposed are as follows: any general supply bill or interim supply bill which has been passed by the House of Commons and presented to the Senate—this says should—I said could be presented to the Governor General for his assent after an interval of only 14 days, without having been approved by the Senate and the delay could be two or three months—that should read for tax bills. I perhaps might interpolate here that I suggest this, as indicated in the brief, to make quite clear that it is the House of Commons which, as is stated in the bill in another special section, takes the responsibility for withholding supplies and thereby bringing government to a halt. We are all familiar—I guess you are all familiar on this Committee—with what happened in Australia when their upper house decided to withhold supply at a critical time.

I have assumed that these powers should be such that it leaves clearly to the House of Commons the responsibility for the composition of the government, that is to say, deciding who should be the government and secondly for withdrawing confidence and thus necessitates refusing supply, to bring government to stop. I suggest that that has never been intended to be the function of the Senate and I would think it is possible under Bill C-60 that Clause 68, I guess it is, would not apply necessarily to general supply bills for reasons of detail. You might still be leaving a situation there, where the Senate really—I was going to say “reinvigorated”—at least newly armed might feel that it could withhold supply. It seems to me that that possibility should not be present.

General legislation, the period of delay permitted should be 180 days instead of 60 days. I relate that to the report of the Joint Committee in 1972. They suggested six months. They also suggested that the House should have to repass a law, if

## [Translation]

2. La nouvelle Chambre haute ne sera pas prise au sérieux, à moins qu'elle ne soit composée en majorité, sinon totalement, de personnes élues par les résidents de la région qu'elles sont appelées à représenter.

3. La nouvelle Chambre ne sera pas suffisamment indépendante des chefs de partis, notamment du premier ministre du Canada et des premiers ministres provinciaux.

Je précise que dans le mémoire, je reconnais que le premier ministre offre de renoncer à une bonne partie de ses pouvoirs relativement au Sénat, selon les propositions du gouvernement.

Le projet de réforme du Sénat que nous proposons prévoit les modalités suivantes. Premièrement, une forte majorité des sénateurs, soit environ 80 p. 100, serait directement élue par les électeurs de leur province d'origine, alors qu'une minorité serait constituée des sénateurs à vocation représentative qui seraient nommés par les gouvernements provinciaux, à raison d'un siège chacun, par leur opposition officielle et par le gouvernement fédéral et son opposition afin d'être leurs porte-parole officiels.

Deuxièmement, les pouvoirs du nouveau Sénat seraient définis avec plus de précision dans le Bill C-60. Les principaux changements proposés sont les suivants: tout projet de loi relatif à l'adoption des crédits généraux ou provisoires qui a reçu l'assentiment de la Chambre des communes et qui a été présenté au Sénat pourrait être soumis au gouverneur général pour recevoir la sanction royale après une période de 14 jours, même s'il n'a pas été approuvé par le Sénat, et le délai pourrait être de deux ou trois mois pour des projets de loi relatifs aux ressources fiscales. Si vous le permettez, j'ajouterai ici quelques précisions. Comme je l'ai dit dans mon mémoire, j'ai fait cette suggestion pour bien préciser que c'est la Chambre des communes qui peut suspendre les crédits, comme le déclare le projet de loi dans une autre disposition spéciale, et ainsi de stopper le gouvernement. Je pense que tous les membres du Comité sont au courant de ce qui s'est passé en Australie quand la Chambre haute a décidé de suspendre des crédits à un moment critique.

Je présume que ces pouvoirs devraient être tels que la Chambre des communes serait chargée de former le gouvernement et deuxièmement, elle pourrait retirer la confiance accordée au gouvernement, ce qui veut dire qu'elle pourrait suspendre des crédits, et faire tomber le gouvernement. Selon moi, on n'a jamais voulu donner cette fonction au Sénat et je crois que l'article 68 du Bill C-60 ne s'appliquerait probablement pas aux projets de loi de finances en général. Il se pourrait cependant que le Sénat s'en trouve vraiment pour ainsi dire «revigoré», c'est-à-dire qu'il serait au moins doté d'une nouvelle arme qui est de pouvoir suspendre des crédits. Il me semble qu'une telle possibilité ne devrait pas exister.

En ce qui concerne la législation générale, la durée du délai autorisé devrait être de 180 jours au lieu de 60 jours. Je me base ici sur le rapport du Comité mixte de 1972 qui avait proposé six mois. Il avait également suggéré que pour qu'une

## [Texte]

the Senate had failed to pass it or rejected it, for it to take effect. It seems to me that that is something that the members of the House and of the Senate are much better able to judge than one of us outside. I say that Clause 68 would not be necessary if the recommended special provisions for supply bills and tax bills were included.

Three, the new Senate should have more powers in relation to two special types of bills. First, legislation proposing new or enlarged conditional grants to provinces for specified purposes within provincial jurisdiction should have to receive the approval of the new Senate to become law. That is to say, the intrusion via the federal spending power into fields of provincial jurisdiction should be subject to a definite veto by the Senate if it is going to be in a position to protect regional and provincial interests.

## • 1440

This, I guess I should say an illustration, would quite possibly have been the case in respect of Medicare in the middle nineteen sixties, when of course the provinces were so vehemently against this federal bill. It went through after tremendous controversy and the Prime Minister made a remark at one of the constitutional conferences on television to the effect that there would be no more Medicare. It seems to me that a point worthy of your consideration is whether or not the control over the use of the federal spending power in fields of provincial jurisdiction should be subject to gaining the approval of the new Upper House.

The second special type relates I am afraid to a point that is the subject of controversy in your own committee and that is a constitutional amendment, which is within the powers of Parliament, should require the approval of both Houses. Where the Senate withholds or delays approval of such a constitutional measure passed by the House of Commons, Section 67, providing for the presentation of a bill to the Governor General for his signature in such case after 60 days, should be inoperative. Instead the constitutional amendment should be presented for approval by a country-wide referendum. Where the measure is approved by a majority of the population in a majority of the provinces, it should be deemed to have been accepted by—well, I do not know that I would put it that way—it could then be presented to the Governor General for his signature.

If such a memorandum were provided, I argue in the text of the brief, it seems unlikely the Senate would delay or disapprove our constitutional amendment bill unless it felt it had a reason that would appeal to the public and the House on this side. If it knew the Senate could force a referendum, on such a bill, the House would have to be pretty careful about putting forward an amendment under Section 91.1 or whatever its future course is.

Fourth, members of the reformed Senate should be selected as follows. There should be 96 elected senators and 26 appointed representative senators, for a total of 122 members of the second chamber. I am not making any suggestion on the

## [Traduction]

loi rejetée par le Sénat puisse entrer en vigueur, la Chambre devrait être tenue de l'adopter à nouveau. Il me semble que les membres de la Chambre et du Sénat sont bien mieux placés que des gens de l'extérieur pour se prononcer sur une telle question. Selon moi, l'article 68 serait inutile si les dispositions spéciales s'appliquant aux projets de loi relatifs à l'adoption des crédits ou aux ressources fiscales étaient adoptées.

Troisièmement, le nouveau Sénat aurait plus de pouvoirs relativement à deux genres de projets de loi. En premier lieu, toute législation proposant aux provinces des subventions conditionnelles, nouvelles ou augmentées, est destinée à des fins déterminées relevant de la compétence provinciale, devrait être approuvée par le nouveau Sénat avant d'avoir force de loi. Cela revient à dire que toute intrusion du fédéral dans des domaines de compétence provinciale, par le truchement du pouvoir financier fédéral, devrait être assujettie au veto absolu du Sénat, si l'on veut que ce dernier soit en mesure de protéger les intérêts régionaux et provinciaux.

A titre d'exemple, je pourrais dire qu'au milieu des années 1960, cela aurait pu être le cas avec l'assurance-maladie lorsque les provinces étaient tellement opposées à ce projet de loi fédéral. Il a été adopté après une forte controverse et le premier ministre a déclaré à la télévision, lors d'une des conférences constitutionnelles, qu'il n'y aurait plus d'assurance-maladie. Il me semble que vous devriez vous demander si les dépenses fédérales dans des domaines de compétence provinciale ne devraient pas être soumises à l'approbation de la nouvelle Chambre haute.

Le deuxième type spécial a trait, j'en ai peur, à une question fort controversée au Comité, soit qu'un amendement constitutionnel, que peut adopter le Parlement, doit obtenir l'approbation des deux chambres. Si le Sénat refuse ou retarde son approbation pour une mesure constitutionnelle adoptée par la Chambre des communes, l'article 67 prévoyant la présentation du projet de loi au gouverneur général pour signature après 60 jours, serait inopérant. L'amendement constitutionnel devrait plutôt être soumis à l'approbation de la population par l'intermédiaire d'un référendum. Si l'amendement est approuvé par la majorité de la population dans une majorité des provinces, il serait réputé avoir été accepté—je ne sais pas si je devrais m'exprimer ainsi—il pourrait être soumis au gouverneur général pour signature.

Je dis dans mon mémoire que, de cette façon, le Sénat ne retarderait pas ou ne désapprouverait pas un projet d'amendement constitutionnel à moins d'avoir de bonnes raisons de croire que la population et la Chambre verraient les choses comme lui. Si elle savait que le Sénat pourrait la forcer à tenir un référendum, la Chambre ferait très attention lorsqu'elle proposerait un amendement en vertu de l'article 91.1.

Quatrièmement, on devrait choisir les membres du nouveau Sénat comme suit. Il devrait y avoir 96 sénateurs élus et 26 représentants nommés, pour un total de 122 membres à la seconde chambre. Je ne parlerai pas de la répartition par



## [Text]

distribution by provinces of what is proposed in Bill C-60 but I do suggest the addition of 4 members at large who would be representatives of the federal government, spokesmen for the government and not necessarily selected from any of the particular provinces and one additional member for the official opposition.

Second, the distribution among the provinces . . .

**Senator van Roggen:** What about the Territories?

**Mr. Bryce:** Pardon?

**Senator van Roggen:** The Territories, the Yukon and Northwest Territories.

**Mr. Bryce:** I am sorry, as proposed in the bill.

From the 116 that are proposed to be distributed among the provinces in the bill, I would deduct in each case two; one for the representative of the government and one for the representative of the opposition of the provinces and the remainder, 96, would be elected, and they should be elected for fixed terms of six years by the electors of the province as a whole with each elector able to vote for only one senator; one half should be elected every three years.

The next point I would mention, four seats would be added to the 118 in Bill C-60. Three for the federal government and one representative of the opposition and then finally one seat should be reserved from the quota of each province for the official representative of the provincial government, and another one to be appointed by the leader of the opposition of the provincial legislature. The commissioners of the Yukon and Northwest Territories should each name one representative senator to the second chamber. This gives a total of 22.

• 1445

As you can see, what this does is give to each government and each opposition a voice in the Senate, and the vote that goes with that voice, but to give 79 or 80 per cent of the voting power to those who are directly elected from the provinces at large.

Now, that electoral process will be a different one from normal because there will be large multimember constituencies every three years in which you will have some question as to just how far the public will vote along party lines, how far those will be provincial party lines or federal party lines, how far minorities will be able to gain recognition by sticking together and voting together, and how far regions within the larger provinces might gain recognition by deciding to vote for a particular individual.

Well, that is the gist of what I suggest. I do not claim a high degree of expertise in these matters, but, as I say in the brief, I have had the good fortune, as a senior public servant in Ottawa for many years, to observe governments and parliaments at close range, as well as to engage over a long period in the conduct of federal-provincial relations, including the constitutional review during 1970 and 1971.

I think that is all I need to say by way of opening, Mr. Chairman.

## [Translation]

province proposée dans le projet de loi C-60, mais je propose qu'on ajoute quatre membres qui représenteraient le gouvernement fédéral, en seraient les porte-parole et ne seraient pas nécessairement choisis dans des provinces données, ainsi qu'un autre membre représentant l'Opposition officielle.

Deuxièmement, en ce qui concerne la répartition par province . . .

**Le sénateur van Roggen:** Que faites-vous des Territoires?

**M. Bryce:** Pardon?

**Le sénateur van Roggen:** Les Territoires, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

**M. Bryce:** Je suis désolé, je parlais de ce qui est proposé dans le projet de loi.

Sur les 116 sénateurs devant représenter les provinces, dans le projet de loi, j'en retirerais chaque fois deux, un qui représenterait le gouvernement et l'autre qui représenterait l'opposition dans les provinces, et les 96 autres seraient élus pour un mandat fixe de six ans par la population de la province dont chaque électeur ne pourrait voter que pour un seul sénateur; la moitié du Sénat serait renouvelée tous les trois ans.

Il faudrait également ajouter quatre sièges aux 118 prévus dans le projet de loi C-60. Trois sièges pour le gouvernement fédéral et un représentant de l'Opposition et, enfin, un siège alloué à chaque province serait réservé pour le représentant officiel du gouvernement provincial et un autre pour un représentant nommé par le chef de l'Opposition provinciale. Les commissaires des Territoires du Yukon et du Nord-Ouest nommeraient chacun un représentant à la seconde chambre. Ce qui nous donne un total de 22.

Comme vous pouvez le constater, tous les gouvernements et toutes les oppositions ont un représentant au Sénat et un droit de vote par représentant, ce qui nous donne 79 ou 80 p. 100 des voix pour ceux qui sont directement élus par les provinces.

Le processus électoral sera différent parce que tous les trois ans, il y aura dans les circonscriptions représentées par plusieurs personnes des élections où la population se demandera s'il faut voter pour le parti provincial ou le parti fédéral, où les minorités se demanderont si elles obtiendront plus de reconnaissance en votant en bloc, et où les régions estimeront pouvoir obtenir plus de reconnaissance en décidant de voter pour un représentant donné.

C'est en gros ce que je propose. Je ne me prétends pas expert en la matière, mais comme je le dit dans mon mémoire, j'ai eu la bonne fortune, ayant été haut fonctionnaire à Ottawa pendant de nombreuses années, d'observer les gouvernements et les parlements de près, et de m'occuper pendant longtemps des relations fédérales-provinciales, dont la réforme constitutionnelle en 1970 et 1971.

C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment, monsieur le président.



[*Texte*]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Bryce. My list will begin with Senator Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je voudrais dire que l'idée principale de la proposition de M. Bryce me plaît beaucoup parce qu'elle s'adresse à la critique principale faite au Sénat tel qu'il existe présentement, à savoir que ses membres ne sont pas élus. Et je crois que si l'on doit véritablement abolir le Sénat tel que nous le connaissons, donc le réformer, c'est de ce côté qu'il faut regarder. J'aime beaucoup l'idée d'un Sénat élu. Je sais que cela ne plaît pas tellement à l'autre chambre, et principalement à mon bon ami, M. Knowles, mais c'est de ce côté-là, je pense, qu'il faut regarder.

Maintenant, la question qui me préoccupe le plus c'est la façon de procéder à l'élection. Je comprends que ce doit être à date fixe, soit qu'à tous les trois ans, la moitié des sénateurs seraient élus pour six ans. Et cela supposerait, j'imagine, la création de nouvelles divisions électorales pour ce nouveau sénat. J'aimerais bien que M. Bryce nous précise peut-être un peu le mode d'élection et ce que cela comporterait.

**Mr. Bryce:** Mr. Chairman, Senator Flynn has touched me on my weakest point in terms of my own knowledge of these affairs. It seems to me that direct election is highly desirable. The government bill, I suppose, could be described as highly sophisticated, indirect election, but so highly sophisticated that I do not think the public would recognize it as election at all. That is the trouble with it.

**Senator Flynn:** *Oui.*

**Mr. Bryce:** I suggest a very simplified type of election. It would be at its simplest in the case of Prince Edward Island where there would be one Senator to be elected for the whole island every three years. In those provinces that will have eight in the Senate, there will be three to be elected every three years, and, I suppose, elected from the votes of the whole province. I would suppose that the election of three candidates from a province of 800,000 people is a tolerably predictable sort of election in which the contention between the parties would be the main matter at issue, perhaps, let us say, with a great advantage to the parties finding good women candidates.

• 1450

In the three provinces—or is it four?—that would have ten Senators, you then have four to be elected. When you get to Ontario and Quebec, you have 11 to be elected from one very large constituency. Now just how this would work out is an interesting speculation in electoral mechanics. I must confess I find it hard to predict how far, for example, the people of Northern Ontario would cross party lines to make certain that there is a senator from Northern Ontario. Or how far the Francophones in Ontario would, in effect, vote together to make sure that there was at least one francophone senator from Ontario.

Then, the problem of financing these elections is bound to arise. I suppose if you are standing for election in the province of Ontario with voters from the whole province, it may be an

[*Traduction*]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Bryce. Le premier sur ma liste est le sénateur Flynn.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I want to say that I find the main idea behind Mr. Bryce's suggestion very appealing because it meets the main criticism to which the present Senate is subjected, namely that its members are not elected. If we are to abolish the Senate as we know it now, and reform it, I think we should look in this direction. I very much like the idea of the elected Senate. I know that this is not very appealing to the other House, and especially to my good friend Mr. Knowles but I think we have looked in this direction.

Now, the question I find most disturbing is the electoral process. I understand that it has to be at a fixed date, that is that every three years, half of the Senate would be elected for six years. I suppose this means that new electoral districts will have to be created for this new Senate. I would like Mr. Bryce to explain to us this electoral process and what it entails.

**M. Bryce:** Monsieur le président, cette question touche une de mes plus grandes faiblesses, c'est-à-dire mon ignorance de ces choses là. Il me semble qu'une élection directe serait hautement souhaitable. Le processus électoral exposé dans le projet de loi du gouvernement pourrait être décrit comme étant hautement complexe, mais il l'est tellement que je ne pense pas que la population considérerait qu'il s'agit bien d'élections. C'est là que gît le problème.

**Le sénateur Flynn:** Yes.

**M. Bryce:** Je propose un mode de scrutin très simplifié. Dans son expression la plus simple, soit à l'Île-du-Prince-Édouard, un sénateur serait élu par la population de toute l'île, tous les trois ans. Les provinces qui auront huit sénateurs éliront trois tous les trois ans au suffrage universel. Je suppose que l'élection de trois candidats provinciaux par 800,000 personnes est assez prévisible et l'élément principal serait la lutte entre les partis. Les partis qui auraient de bonnes candidates auraient peut-être l'avantage.

Dans les trois provinces—ou quatre?—qui auront dix sénateurs, quatre sénateurs seraient élus tous les trois ans. L'Ontario et le Québec doivent élire onze sénateurs. La mécanique électorale donne alors lieu à des spéculations intéressantes. Je dois avouer qu'il m'est difficile de prévoir si la population du nord de l'Ontario votera contre son parti afin d'avoir un sénateur de la région. Je ne sais pas non plus si les francophones de l'Ontario voteront en bloc, afin d'avoir au moins un sénateur francophone.

Le financement de ces élections causerait certainement des problèmes. Un candidat qui brigue les suffrages de toute la population de l'Ontario devra certainement faire de grosses

*[Text]*

expensive operation—and who is going to finance your campaign and what effect is that going to have on the process?

It would simplify things, in one sense, if everyone were given enough votes to match the number of senators to be elected but the real problem then is that you are apt to have the candidates of one party probably elected. I do not know whether this would cut across.

So the mechanics of this electoral process and the problems of nomination, financing and the behaviour of voters faced with not choosing a government but choosing a restraint upon a government—this would be hard to predict. For this reason, I would hope very much that the electoral process can be kept out of whatever part of this new legislation is going to require the assent of provincial legislatures or it is going to be amended, and that in the light of experience with the election of senators, the rules for the election can be modified, if that commends itself to Parliament and the public.

**Senator Flynn:** Do I understand that there would be no senatorial divisions in each province? The whole electorate of each province would elect the senators that would come to the end of their term?

**Mr. Bryce:** Right, yes.

**Senator Flynn:** No division at all?

**Mr. Bryce:** No.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Have you finished, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** Yes, thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Knowles.

**Mr. Knowles:** Mr. Chairman, I gather that Senator Flynn was inviting me to get into this. I heard his reference to me and I agree with him that the election of a senate would answer one of the arguments used by those of us who would like to abolish the place.

I would like to ask Mr. Bryce to give us his reasons or to tell us what would be the advantages of this kind of a senate considering all of the electoral problems of getting it there and all the rest of it but considering even more the disadvantage that I think it would create for the political or legislative process.

My friends in the Senate are used to the things that I say about them. During these discussions I find I am getting to the place where I would rather keep the Senate we have got.

**Some hon. Members:** Oh, oh!

**Mr. Knowles:** That has been badly misinterpreted. It seems to suggest that I have changed my views, but I certainly have not.

• 1455

One of the reasons that I say, let us keep the Senate that we have got rather than Mr. Trudeau's House of the Federation or the monstrosity that was proposed yesterday, or this, is that they are harmless. They do some things that are useful. Their studies are important and valuable and all the rest of it, but because they are not elected they do not feel that they have the

*[Translation]*

dépenses et il faut alors se demander qui financera les campagnes et quel en sera l'effet?

Les choses seraient plus simples si chacun avait un nombre de voix correspondant au nombre de sénateurs devant être élus, mais il est probable que tous les candidats élus proviendraient du même parti. Je ne sais pas si cela s'applique partout.

Il est donc difficile de prévoir comment fonctionnera ce processus électoral, les nominations, le financement et le comportement des électeurs qui ne choisiront pas un gouvernement, mais choisiront plutôt d'imposer une limite à un gouvernement. Pour cette raison, j'espère que le processus électoral ne sera pas inclus dans les parties de ce projet de loi qui exigeront l'assentiment des assemblées législatives provinciales, ou alors j'espère qu'il sera modifié, compte tenu de l'expérience acquise par la suite et si on le juge nécessaire.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y aurait donc pas de circonscription sénatoriale dans les provinces? L'électorat entier de chaque province élirait les sénateurs à la fin de leur mandat?

**M. Bryce:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Pas de circonscription?

**Mr. Bryce:** Non.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous terminé, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Oui, merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Knowles.

**M. Knowles:** Monsieur le président, je pense que le sénateur Flynn m'invitait à prendre la parole à ce sujet. Je l'ai entendu mentionner mon nom et je suis d'accord avec lui, l'élection d'un Sénat serait une façon de répondre à ceux qui veulent abolir cette institution.

J'aimerais demander à M. Bryce quel avantage ce Sénat pourrait avoir, compte tenu des problèmes électoraux qu'il soulèverait en plus des inconvénients qu'il pourrait causer au processus politique ou législatif.

Mes amis du Sénat sont habitués à m'entendre parler d'eux en ces termes. Dans ces discussions, cependant, je m'aperçois que j'en viens à penser que le Sénat devrait être laissé tel quel.

**Des voix:** Oh! oh!

**M. Knowles:** On ne m'a pas compris. On pense que j'ai changé d'avis mais ce n'est pas le cas.

Si je préfère le Sénat tel qu'il existe actuellement plutôt que la Chambre de la fédération de M. Trudeau, la monstruosité qu'on nous a proposée hier ou à ce qu'on nous propose aujourd'hui, c'est, entre autres, parce qu'il est inoffensif. Il fait certaines choses qui sont utiles. Ses études sont importantes, par exemple, mais comme il n'est pas élu, ses membres ne se

*[Texte]*

moral authority to say no very often to what the House of Commons passes.

**An hon. Member:** Right.

**Mr. Knowles:** But under this arrangement they would not only have that moral authority but they ought to exercise it.

Now, granted, Mr. Bryce, that you limit the Senate with respect to supply bills and tax bills, but for most other legislation you give the Senate the same authority that the elected House of Commons has.

**Mr. Bryce:** No, no.

**Mr. Knowles:** No?

**Mr. Bryce:** No.

**Mr. Knowles:** That is right. I accept that correction, but it is the moral right to say no.

Now, considering all these problems we have now—not so much problems between our House and the Senate; we enjoy their presence around here.

**An hon. Senator:** Thank you.

**Mr. Knowles:** But the problems that we have between the executive and the House of Commons, between the federal government and the provincial governments. Are we not just adding a problem, adding a situation that will slow things down and make governing even more difficult than it is now?

Some of us did not like the proposal that was made yesterday because it resulted in the House of Commons being elected, which results in a government, and then the people, through naming their provincial governments, set up a means of stymieing the work of the federal government.

Now we ask the people instead, under your system, to elect a House of Commons to produce a government and support it, but we ask those same people also to elect another group to slow that House down. Good heavens, it moves slowly enough now.

In view of those disadvantages that I have alluded to, Mr. Bryce, what are the advantages? What makes it worth-while asking Jacques Flynn to campaign all over Quebec to get his one seat? I am sure he likes it better the present way.

**Senator Flynn:** You would too.

**Mr. Knowles:** Consider also the problem of adding to the number of elections, because you do not seem to suggest that these elections would coincide with election to the House of Commons. They hardly can, because they are in the hands of the Prime Minister. You would have this extra election thrown in every three years—expensive campaigning and all of the rest of it. Then in the end, as I say, it seems to me you get a parliament that is less workable than we have at present. Maybe you see advantages that offset those disadvantages. To put it in short form, that is what my question is: What are the advantages that you see, if any?

**Mr. Bryce:** First, sir, I think if you have an upper chamber it should have the moral right, the moral obligation to take its duties seriously and to vote against the government when it thinks that is right. And that is, I think, your starting point.

*[Traduction]*

sentent pas justifiés moralement de s'opposer très souvent aux mesures qu'adopte la Chambre des communes.

**Une voix:** Exactement.

**M. Knowles:** En vertu de ce système, non seulement il serait moralement justifié d'agir, mais il serait tenu de le faire.

Je sais, monsieur Bryce, que vous limitez les pouvoirs du Sénat en ce qui concerne les projets de loi fiscaux et financiers, mais pour la plupart des autres mesures, il a les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes qui, elle, est élue.

**M. Bryce:** Non.

**M. Knowles:** Non, c'est tout.

**M. Bryce:** Absolument pas.

**M. Knowles:** Très bien, je recite, mais le Sénat a moralement le droit de dire non.

Vu tous les problèmes qui existent actuellement... il ne s'agit pas tellement de difficultés entre la Chambre des communes et le Sénat. Nous aimons bien les avoir avec nous.

**Un honorable sénateur:** Merci.

**M. Knowles:** Il y a cependant des difficultés entre l'exécutif de la Chambre des communes, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. N'en ajoutons-nous pas une autre, ne risquons-nous pas de retarder tout le processus et de rendre l'art de gouverner encore plus difficile qu'il ne l'est maintenant?

Certains d'entre nous ne sont pas tellement d'accord sur la proposition d'hier. Ainsi, la Chambre des communes serait élue; on formerait un gouvernement puis la population, par la voix des gouvernements provinciaux, créerait un mécanisme pour bloquer le travail du gouvernement fédéral.

En vertu de votre système, on demande maintenant à la population d'élire une Chambre des communes et de se donner un gouvernement, mais on lui demande en même temps d'élire un autre groupe de personnes qui seraient chargées de retarder le travail de la Chambre. Dieu sait que les choses vont déjà suffisamment lentement!

Outre ceux que j'ai mentionnés, monsieur Bryce, quels sont les avantages? Qu'y a-t-il à gagner en demandant M. Jacques Flynn de faire campagne un peu partout au Québec pour se faire élire? Je suis sûr qu'il préfère sa situation actuelle.

**Le sénateur Flynn:** Mettez-vous à ma place.

**M. Knowles:** Songez également au problème que pose le nombre d'élections. Vous ne semblez pas dire que ces élections devraient coïncider avec les élections à la Chambre des communes. Elles peuvent difficilement coïncider puisque les élections en général dépendent du premier ministre. Vous auriez ces autres élections tous les trois ans, avec toutes les dépenses qu'elles entraîneraient. Et à la fin, vous auriez un Parlement moins efficace qu'il ne l'est maintenant. Vous voyez peut-être des avantages, mais je vous pose la question: quels sont-ils?

**M. Bryce:** D'abord, s'il existe une Chambre haute, je pense que celle-ci doit avoir le droit moral, l'obligation morale de s'acquitter de ses tâches avec sérieux et de voter contre le



[Text]

One of the characteristics of the present system, as you see it, is that they do not feel that moral obligation.

**Mr. Knowles:** Except I started back before your "if".

**Mr. Bryce:** Yes.

**Mr. Knowles:** You said, "if you have a second house."

**Mr. Bryce:** Right. I believe you should have a second house. In all federations of consequence in the world, I think they have second houses and have found them to be of value, and have, in many cases, utilized them for the purpose of giving some protection to the rights of the regions and of the governments in those regions.

• 1500

In the government's papers and in other papers, the role of those second houses is discussed and in my brief I make reference to the presentation made to the Task Force on Canadian Unity some months ago by Mr. Gordon Gibson, MLA of Vancouver, who did a study of the upper houses in some of the other federal countries. I need not remind you, sir, of the real value of the Senate in the Republic to the South of us, for which I must say I have great respect, and I think it has been a very competent, productive legislative body.

It is somewhat different from what we are proposing here and I guess fundamentally because we have a lot fewer provinces than they have states and there is no hope in this case of suggesting that we get to something where there would be two or three senators per province.

However, what is the role of the upper house as contrasted with the House of Commons? Well, firstly, I would say the House of Commons is essentially the place where the composition of the government, as I indicated earlier, is decided. When people vote for the House of Commons, many of us feel that we are voting to choose the government that is going to carry the executive power. That is really the main point in your voting for your member of Parliament. Secondly, it is the House to which the government is responsible in all its day-to-day operations and the House which should have the power to dismiss the government at any stage and at any time, as you are far better aware than I am.

But I see that as the essence of it and to exercise control over expenditure in so far as the House of Commons finds that it is in fact able to do that. These days nobody seems to have a very effective control. In any event, its primary duty, it seems to me, is in the field of money bills, if you would, to control the expenditures of the country and to levy the taxes on the people in the proper way to reflect the views of the group of the people as determined by their constituencies.

Okay, that leaves us then with what is the role of the upper house if you exclude it, as I seek to do, from those functions? And I think it should be because you do not want those vital functions to be possessed by the two houses. So I see the role of the upper house as being essentially to control, to be a check, if

[Translation]

gouvernement lorsqu'elle le juge opportun. C'est le point de départ.

Dans le cadre du système actuel, un des traits de cette Chambre, selon votre analyse, est le fait qu'elle n'a pas cette obligation morale.

**M. Knowles:** Mais je commence avant votre «si».

**M. Bryce:** Oui.

**M. Knowles:** Vous dites: «s'il existe une deuxième chambre».

**M. Bryce:** Bon. Je pense qu'il doit y avoir une deuxième chambre. Toutes les fédérations du monde qui ont quelque importance ont, je crois, une deuxième chambre. Elles lui ont toujours trouvé une utilité et, dans bien des cas, elles l'ont utilisée pour protéger les droits des régions et leurs gouvernements.

Dans les documents du gouvernement et dans d'autres, il est question du rôle des chambres hautes, et dans mon mémoire je fais allusion au rapport présenté au groupe de travail sur l'Unité canadienne il y a quelques mois par M. Gordon Gibson, député provincial de Vancouver; celui-ci a étudié les chambres hautes dans d'autres pays à régime fédéral. Je n'ai pas à vous rappeler, monsieur, la véritable valeur du Sénat de la République voisine du Canada, pour laquelle j'ai le plus profond respect, et je pense que c'est une institution législative qui s'est montrée très compétente et très productive.

Nous proposons ici quelque chose d'un peu différent et je suppose que c'est surtout parce que nous avons beaucoup moins de provinces qu'il n'y a d'états américains; il est inutile de proposer deux ou trois sénateurs par province.

Cependant, quel est le rôle de la Chambre haute par rapport à celui de la Chambre des communes? Premièrement, je répète que la Chambre des communes est essentiellement l'endroit où se décide la composition du gouvernement. En votant pour élire les membres de la Chambre des communes, beaucoup d'entre nous estiment qu'ils votent pour élire le gouvernement, c'est-à-dire le groupe doté du pouvoir exécutif. C'est vraiment dans ce but qu'on vote pour un député. Deuxièmement, c'est à la Chambre que le gouvernement doit rendre compte de ses activités quotidiennes et c'est la Chambre qui doit avoir le pouvoir de dissoudre le Parlement à tout moment, comme vous le savez encore mieux que moi.

La Chambre des communes doit donc pouvoir se trouver en mesure d'exercer un contrôle sur les dépenses. De nos jours, personne ne semble pouvoir exercer un contrôle très efficace. De toute manière, il me semble que le rôle premier de la Chambre est d'exercer un contrôle sur les dépenses du pays, c'est-à-dire sur les projets de loi de finances, et de lever des impôts, et ce faisant traduire l'opinion du groupe de gens élus dans leur circonscription respective.

Si l'on n'attribue pas ces fonctions à la Chambre haute, il nous reste quand même à déterminer le rôle de cette Chambre. Je pense en effet que ces deux fonctions vitales ne devraient pas appartenir aux deux Chambres. Je crois donc que le rôle essentiel de la Chambre haute devrait être d'exercer un con-

*[Texte]*

you will, to be a sober second thought, I guess it used to be called, on the consideration of matters in the House. I would like to say, too, I think it should be somewhat less tied to party considerations than the House of Commons so that they can give consideration to regional and provincial concerns and the concerns as to where the effective power in the country should lie as between the provincial group layer of government and the federal layer of government. And that would be one of its chief concerns. Hence the suggestion I make about the real power of it in regard to money bills that would use the federal spending power to intrude on bills of provincial jurisdiction.

• 1505

Then I suggest to you that in the other types of legislation, the history of the Senate has shown that with its present composition and mode of appointment, it can make a real contribution to the improvement of legislation as it leaves the House.

I do not know whether I should cite instances. I can well remember—perhaps it does no harm to do so in this context—I can well remember a bill which the department of which I was Deputy Minister drew up for the taxation of life insurance companies under the Income Tax. It was a bill I guess of about 200 pages of about the most complicated law I ever remember seeing. That went through the House fairly readily because they felt the general principles were right. However, it received very serious scrutiny indeed in the Senate, particularly in the Senate Committee on Banking and Commerce, I guess it was, where a number of the Senators were especially qualified in the field of life insurance.

They certainly served in that case to give the government's proposals a good, thorough technical scrutiny that the members of the House of Commons really did not have the time or the experience to do. That is only one. There are lots of cases.

So it seems to me you should have a body that can concentrate its attention on legislation, as this one would, that can give a second thought and deeper study in many cases, and which can in particular protect the provincial jurisdiction and the regional interests of the country.

That is the essence of my case as I reflect on it.

**Mr. Knowles:** That, of course, is a matter of judgment. I certainly respect yours but I have to say in the same breath that you have not convinced me that the proposal to do that is worth all the trouble to achieve these very minor gains.

I must also say that I find it a little surprising that you compare your proposal with the situation in the United States. We know how their Upper House came about. They have two houses: one on a PR basis and one on a fixed number per state basis. But the Senate of the United States is not just a body that gives sober second thought to what goes on in the Lower House. The Senate has more power in many respects than the House of Representatives.

*[Traduction]*

trôle, c'est-à-dire d'approfondir toutes les questions étudiées par la Chambre des communes. J'ajoute que l'esprit de parti devrait y être moins fort qu'à la Chambre des communes, afin qu'on y tienne mieux compte des préoccupations régionales et provinciales et qu'on puisse plus efficacement répartir le pouvoir entre le fédéral et les provinces. Et ce serait une de ses principales préoccupations. D'où ma remarque à propos de ce pouvoir réel sur les projets de loi financiers qui reviendrait à utiliser le pouvoir de dépenses fédéral pour contourner les projets de loi provinciaux.

J'ajouterais que pour les autres types de législation, l'histoire du Sénat a prouvé que dans sa composition actuelle, et avec son mode de nomination, cette chambre peut contribuer réellement à améliorer les projets de loi que lui arrivent de la Chambre des communes.

Je ne sais si je devrais citer des exemples. Je me souviens bien, et peut-être est-il utile de le rappeler, d'un projet de loi rédigé par le ministère, dont j'étais alors sous-ministre, au sujet de l'imposition des compagnies d'assurance-vie relativement à l'impôt sur le revenu. Je crois que ce projet de loi comportait environ 200 pages et c'est un des textes les plus complexes que j'aie jamais vu. L'adoption à la Chambre s'est faite assez rapidement car les députés jugeaient les principes généraux tout à fait valables. Il a toutefois été très sérieusement examiné au Sénat et particulièrement par le comité sénatorial des banques et du commerce, si je ne m'abuse, où un certain nombre de sénateurs étaient tout spécialement qualifiés dans le domaine de l'assurance-vie.

Il est bien évident que dans ce cas ils ont examiné les propositions gouvernementales de façon beaucoup plus exhaustive et technique que les députés ne l'avaient fait, faute de temps ou d'expérience. Et ce n'est qu'un exemple. Il y en a des tas.

Il me semble donc qu'un tel groupe de personnes qui puissent concentrer leur attention sur la législation soit nécessaire, un groupe qui puisse réfléchir et réétudier plus à fond les projets de loi et qui puisse en particulier protéger les autorités provinciales ainsi que les intérêts régionaux.

C'est là le cœur de ma réflexion.

**M. Knowles:** C'est bien sûr une question d'opinion. Je respecte la vôtre mais je dois dire que vous ne m'avez pas convaincu que la proposition vaille le coup.

J'ajoute qu'il me semble un peu surprenant que vous compariez votre proposition à la situation aux États-Unis. Nous savons comment leur chambre haute a vu le jour. Ils ont deux chambres: l'une en fonction de la démographie, l'autre composée d'un nombre fixe de représentants par État. Mais aux États-Unis, le Sénat n'est pas simplement une institution qui peut réfléchir à tête reposée sur ce qui se fait à la chambre basse. Il a, à bien des égards, plus de pouvoirs que la chambre des représentants.



*[Text]*

If you were trying to make a case for two elected houses with some sort of balance of power, then we could cite the American experience. But I just do not see that . . .

**Mr. Bryce:** I would acknowledge, sir, that there is a difference in that they do not have a government that is responsible to the Lower House in the sense that we have under the parliamentary system. And the role of the two chambers in the United States does not have to be distinguished in the way that we have to distinguish it, I would submit, if we are to have an effective parliamentary system without a diffusion of responsibility.

**Mr. Knowles:** You are quite right. As a matter of fact, that was part of the argument that I was going to develop as to why it is unfair to compare an elective Senate on your terms with the elective Senate in the United States.

You also expressed the hope that the Senate as you would constitute it would consist of people less tied to party lines than would be the case in the House of Commons. If senators from Quebec or Ontario and probably those from Manitoba have to contest elections, surely the party lines are going to be there and surely the party that is in power or in opposition in the House of Commons is going to want its friends in the Senate. It seems to me that the possibility of there being less ties to party lines in the House just is illusory; it would become almost the same thing as in our House. However, it is a matter of judgment.

• 1510

I noticed your reference to Gordon Gibson's paper. I wonder if we have ever asked Senator Forsey for the paper he did on the Senate a number of years ago; it is the one that I send out to students who want arguments for abolition of the Senate. If Senator Forsey has not got a copy of it, I have got lots of them.

**Senator Forsey:** That was in the days when I had stupidly overlooked the point Mr. Bryce made a few minutes ago that every federation in the world has an upper House to represent the regions. Why I was so cloth headed about it is beyond me.

**Mr. Knowles:** It is still one of the best papers you ever did, Eugene.

**Senator Forsey:** No, no, I have done much better since.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think Senator Bird is next.

**Senator Bird:** I think it is not surprising that anyone called Bryce would be influenced by the American Constitution so I understand why you advocated an elected Senate and this seems partly reasonable, but what I do not understand is that then you go on to recommend that in case the Senate refuses to pass any legislation involving a change in the constitution that there be a referendum.

Now I think I am right in saying that in the United States they require the approval of a two-thirds majority of the

*[Translation]*

Si vous essayez de nous prouver l'utilité de deux chambres élues réalisant un certain équilibre de pouvoir, on peut en effet citer l'expérience américaine. Mais je ne vois vraiment pas comment . . .

**M. Bryce:** Je reconnais, monsieur, qu'il y a une différence, en ce sens que leur gouvernement n'est pas responsable devant la chambre basse comme dans le système parlementaire. Et le rôle des deux chambres aux États-Unis ne doit pas nécessairement être distinct comme il devrait être ici si nous voulons un système parlementaire efficace sans éparpiller les responsabilités.

**M. Knowles:** Vous avez tout à fait raison. D'ailleurs, c'est partiellement ce que je voulais dire pour expliquer qu'il était injuste de comparer un sénat élu selon vos conditions avec le sénat élu aux États-Unis.

Vous avez également exprimé l'espoir que le sénat que vous constituerez serait composé de gens moins attachés aux partis et à leur ligne de conduite qu'à la Chambre des communes. Si les sénateurs du Québec ou d'Ontario et probablement ceux du Manitoba devaient se présenter aux élections il est certain que les lignes de parti existeraient et que le parti au pouvoir ou dans l'opposition à la Chambre des communes voudrait voir ses amis au Sénat. Je pense qu'il est parfaitement illusoire de penser que les sénateurs se sentiraient moins liés à un parti que les députés; ce serait presque la même chose. Toutefois, c'est là encore une question d'opinion.

J'ai remarqué que vous avez fait allusion au mémoire de Gordon Gibson. Je me demande si nous avons jamais demandé au sénateur Forsey de nous soumettre le document qu'il avait rédigé sur le Sénat il y a quelques années; c'est celui que j'envoie aux étudiants qui me demandent des arguments en faveur de l'abolition du Sénat. Si le sénateur Forsey n'en a plus d'exemplaires, moi j'en ai plein.

**Le sénateur Forsey:** C'était à l'époque où, simplement, j'avais négligé ce que M. Bryce vient de nous dire il y a quelques minutes, à savoir que toutes les fédérations du monde ont une Chambre haute pour représenter les régions. Je ne comprends vraiment pas comment j'ai pu être aussi étourdi.

**M. Knowles:** Cela reste un de vos meilleurs écrits, Eugene.

**Le sénateur Forsey:** Non, pas du tout, j'ai fait bien mieux depuis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que c'est maintenant au sénateur Bird.

**Le sénateur Bird:** Il me semble peu surprenant que quiconque s'appelle Bryce soit influencé par la Constitution américaine et je comprends donc bien pourquoi vous préconisez un Sénat élu, ce qui semble partiellement raisonnable. Toutefois je ne comprends pas qu'ensuite vous ailliez recommander que si jamais le Sénat refuse d'adopter un projet de loi touchant une modification constitutionnelle, on organise un référendum.

Je ne pense pas me tromper en disant qu'aux États-Unis il faut l'approbation d'une majorité des deux tiers des Chambres



## [Texte]

legislatures of the various states, which, of course, means that if we had similar legislation that our provinces would be involved. Surely if you recommend as a last resort that because Parliament has failed we are going to have a referendum, is this not a rejection of Parliamentary government, of representative government which is the soul and body of our parliamentary system? It seems to me that referenda may be very useful for Switzerland but are you not really getting into trouble here? I think one of the things that concern us about the proposed referendum in Quebec is that this is open to a certain kind of publicity, which could lead ignorant people down the garden path while presumably the representatives of the people are better informed because they have the opportunity to talk about it and to read more. Why did you suddenly decide that a referendum, which others have suggested recently, should be the solution to what is a very serious problem of representative government?

**Mr. Bryce:** Well, as you see, I suggested this only in a very limited type or group of bills. Those would be the constitutional bills within the power of Parliament itself to change—the federal aspects of the constitution. There what I am really saying is that if the two Houses of Parliament do not agree then it would seem to me appropriate to have the issue put to the public in a referendum.

Now, I see no reason why these constitutional bills, as a matter of fact, could not originate in the Senate and be rejected by the House resulting in perhaps the same situation; you could then settle it by a referendum. The members of the House might feel that this was a particularly serious affront to their plenary powers.

• 1515

I do not suppose you would have this happening often but you might and it may be a little difficult for members of the House to object to an appeal to the people. When we are dealing with changes in the Constitution and the two Houses of Parliament disagree, I suggest to you that it is much better to have a referendum than to leave it to the provincial legislatures to settle, because if we leave it to the provincial legislatures we are then getting into a pretty rigid situation.

**Senator Bird:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Bird. Mr. McGrath is next.

**Mr. McGrath:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, I certainly congratulate Mr. Bryce because anybody who can bring a proposal before a committee of Parliament that can put Stanley Knowles in a position of defending the present Senate deserves a great deal of attention.

I would like to ask you, sir, based on your experience as a senior public servant all these years, as Clerk of the Privy Council, being an organizer of and a witness to many Dominion federal-provincial conferences, I am surprised you make no reference to embodying in Canadian law, that is constitutional law, what has become a kind of *de facto* situation, and that is the role of the federal-provincial conference. Many of us who have been here for a while have noticed, for example, that they

## [Traduction]

des divers États, ce qui, bien sûr, signifie que si nous avions une loi semblable, nos provinces seraient appelées à participer. Sans doute, si vous recommandez qu'en dernier ressort, lorsque le Parlement échoue, on organise un référendum, c'est bien là rejeter le gouvernement parlementaire, le gouvernement représentatif qui est le cœur même de notre régime parlementaire. Il me semble que les référendums peuvent être très utiles en Suisse mais risquent de nous causer ici beaucoup de problèmes. Une des choses qui nous inquiètent à propos du référendum prévu au Québec est que cela prête à une certaine forme de publicité qui pourrait influencer la population non avertie alors qu'on peut supposer que des représentants du peuple sont mieux informés puisqu'ils ont pu discuter des problèmes et se documenter. Pourquoi décidez-vous soudainement qu'un référendum, comme on l'a déjà suggéré, pourrait être la solution du problème très grave de gouvernement représentatif?

**M. Bryce:** Ma foi, vous savez, je n'ai suggéré cela que pour un groupe de projets de loi bien limité. Il ne s'agirait que des projets de loi constitutionnels, de compétence parlementaire, visant à modifier les aspects fédéraux de la Constitution. En fait, si les deux Chambres du Parlement ne sont pas d'accord il me semble justifié de poser la question au public par voie de référendum.

Mais je ne vois pas pourquoi ces projets de loi constitutionnels ne pourraient pas d'ailleurs provenir du Sénat et être rejetés à la Chambre menant peut-être ainsi à la même situation; la question pourrait aussi être réglée par référendum. Les députés jugeraient peut-être alors que ce serait un affront particulièrement grave à leurs pouvoirs pléniers.

Je présume que cela ne se produirait pas très souvent mais vous pourriez le faire, et il serait assez difficile que les députés de la Chambre s'opposent à un appel au peuple. Quand on traite de réforme constitutionnelle et que les deux Chambres du Parlement sont en désaccord, il est nettement préférable d'avoir recours à un référendum plutôt que de laisser la question entre les mains des assemblées provinciales, car dans ce cas la situation deviendrait très rigide.

**Le sénateur Bird:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Bird. M. McGrath a la parole.

**M. McGrath:** Merci, monsieur le président. Je félicite M. Bryce car toute personne pouvant présenter devant un comité du Parlement une proposition amenant M. Stanley Knowles à défendre le Sénat mérite beaucoup d'attention.

Compte tenu de votre longue expérience en qualité de greffier du Conseil privé, d'organisateur et de témoin d'un grand nombre de conférences fédérales-provinciales du Dominion, je suis étonné que vous ne parliez pas d'inclure dans le droit constitutionnel canadien ce qui est désormais fait accompli; il s'agit du rôle des conférences fédérales-provinciales. Bon nombre d'entre nous qui sommes ici depuis assez longtemps avons remarqué qu'elles sont de plus en plus fréquentes; il se

*[Text]*

have grown in frequency; hardly a week or a month goes by here that there is not some kind of federal-provincial conference, either first ministers or various other ministries, in the Conference Centre across the way, which is a converted railway station, and which now many of us seem to think has more power than the Parliament of Canada.

Many of the proposals that are before the Committee, indeed proposals that have been made by my colleague, have this proposal in mind and that is some means of formalizing this federal-provincial conference arrangement. I would like to get your views on that. We have witnessed the growth, the frequency and the importance of the federal-provincial conference and I would like to hear you address yourself to it.

**Mr. Bryce:** Sir, let me say that I think the importance of the federal-provincial conference is exaggerated. It is a form of consultation essentially; it is a form of public appeal in some cases but, of course, as a great many of them are not held in public view that give rise to a whole series of rather slanted leaks; they are a peculiar form of public education.

The government bill recognizes the meeting of prime ministers but as a form of consultation, not as a form of government. I do not think it is possible to convert these federal-provincial conferences or meetings, committees, whether they be of first ministers or of other ministers into bodies with any kind of executive or legislative authority. There is no way they can vote; you would have to have weighted voting of some fancy kind; nobody has ever suggested or tried that.

The only occasions, I suppose, on which you get in effect decisions taken is where there is sufficient opposition that the federal government withdraws something, where there is a strong provincial opposition. We saw it in the big federal-provincial conference of 1940 when we considered the Rowell-Sirois Report—or was it 1941? Two or three premiers opposed to it was certainly enough to kill it. And we went into tax rental agreements for the duration of the war, and various evolutions of tax rental agreements afterwards. The whole magnificent intellectual edifice of the Rowell-Sirois report, I will not say came to naught but at least got deflected from what was intended.

• 1515

I do not see any way in which the meetings of Ministers or first Ministers can be converted into a legislative body, and I do not think anyone has seriously proposed that.

**Senator van Roggen:** Yes it was. It was proposed yesterday.

**Mr. Bryce:** All right, I was not aware of what was put forward yesterday.

Second, I would have hoped that if one had the sort of Senate that I described, or indeed, the sort of Senate that you have in the government bill, it would come to take the place, to some degree, of these interminable federal provincial-federal

*[Translation]*

passé rarement une semaine ou un mois sans qu'il y ait une quelconque conférence fédérale-provinciale réunissant les premiers ministres ou les autres ministres. Elles se déroulent au Centre de conférences de l'autre côté de la rue, une ancienne gare transformée, enceinte que beaucoup d'entre nous jugent plus puissante que le Parlement du Canada.

Plusieurs des propositions de mes collègues visent à officialiser cette pratique des conférences fédérales-provinciales. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Nous avons tous été témoins de la fréquence et de l'importance croissantes des conférences fédérales-provinciales et j'aimerais que vous m'en disiez quelques mots.

**M. Bryce:** Monsieur, à mon avis, l'importance des conférences fédérales-provinciales est exagérée. Il s'agit essentiellement d'une forme de consultation; quelquefois, c'est une façon de sonder l'opinion publique; mais évidemment, puisqu'un bon nombre d'entre elles ne sont pas ouvertes au public, ce qui occasionne des fuites non sans parti-pris, elles constituent une forme assez curieuse de sensibilisation du public.

Le projet de loi du gouvernement admet les rencontres entre premiers ministres, mais comme forme de consultation seulement, et non comme forme de gouvernement. Peu importe qu'elles se tiennent entre premiers ministres ou entre d'autres ministres, je ne crois pas possible de transformer ces conférences fédérales-provinciales en instances législatives, quelle qu'en soit la forme. Il leur est impossible de voter; il faudrait pour cela instituer le scrutin proportionnée, ce qui serait très compliqué; personne n'a jamais proposé ou essayé une telle méthode.

Les seuls cas où des décisions sont prises dans ces réunions, c'est quand il y a suffisamment d'opposition pour que le gouvernement fédéral retire ses propositions, face à une forte résistance des provinces. Cela s'est produit lors de la grande conférence fédérale-provinciale de 1940 dans le cadre du rapport Rowell-Sirois. N'était-ce pas plutôt en 1941? Deux ou trois premiers ministres s'y sont opposés, ce qui a été suffisant pour y mettre fin. Puis, nous avons abordé des accords de transferts fiscaux pour la durée de la guerre, et différents aspects de ces accords. Tout ce magnifique édifice intellectuel qu'était le rapport Rowell-Sirois a été écarté de son but premier, pour ne pas dire qu'il s'est effondré.

Je ne vois pas comment les réunions de premiers ministres ou de ministres ne pourraient être transformées en corps législatif; je crois que personne n'a sérieusement fait cette proposition.

**Le sénateur van Roggen:** Mais si, la proposition a été faite hier.

**M. Bryce:** C'est bien, je ne savais pas ce qui avait été proposé hier.

Deuxièmement, si nous établissions le genre de Sénat que je décris, ou même le genre de Sénat proposé dans le projet de loi du gouvernement, j'aurais espéré que dans une certaine mesure, cette institution puisse remplacer ces interminables



## [Texte]

meetings. And it would have the advantage of getting some of the federal-provincial discussion out in the open. And with a body, an elected majority of the Upper House whom they would be persuading to accept their views and their action on legislation, it might have a beneficial influence on the conduct of relations between the provinces and the federal government.

**Mr. McGrath:** It seems to me, with great respect, that your proposal would not provide the kind of provincial representation that would provide the new Senate with the provincial input that it would need to make provincial-federal discussions meaningful.

Also, you are talking about an elected Senate, by and large, and I find it paradoxical that you would have an elected Senate in which the government is not accountable and which is proscribed from having any control over supply and yet it is fully elected. You indeed made comparisons to the American Senate where it is quite a different situation in that you have no responsible parliamentary government there. I find that I cannot fit your proposals into any kind of parliamentary system, either from the point of view of federal-provincial conferences or from the point of view of a parliamentary form of government.

**Mr. Bryce:** I have endeavoured, in response to Mr. Knowles, to show how I distinguish between the House to which the government is responsible and which can dismiss the government, and a House which would have a measure of control over the government's legislation. A government whose legislation is held up or even defeated on occasion, is not thereby rendered nugatory or powerless, much less dismissed. The kind of power that I am suggesting—and, indeed, the government bill is suggesting—is only, if you will, a bargaining power, what Mr. Gibson calls brokerage in his paper. It gives some bargaining power to the provincial and regional interests in dealing with the federal government and its leverage, if you will, is its power to delay legislation.

• 1525

I would suggest, in regard to these bills to use the spending power in spheres of provincial jurisdiction, its power is necessary to defeat such legislation. I think it is a different function from the one the House of Commons is performing and a different one from what the federal-provincial committees propose although it could, I would suggest, take some of the load off the federal-provincial committees both ministerial and, while I hesitate to suggest, the meetings of first ministers, I do not think they would want to give that up for any Senate.

**Mr. McGrath:** I have no further questions, Mr. Chairman, other than make the observation that I suspect most of us around this table would disagree with Mr. Bryce's view of the power of the federal-provincial conference and the need to find some accommodation for that fact of life within the federal constitution.

## [Traduction]

réunions fédérales-provinciales. Cela aurait l'avantage de rendre publiques certaines discussions fédérales-provinciales. Avec une majorité élue à la Chambre haute que les provinces pourraient persuader d'accepter leurs opinions et leurs mesures législatives, on pourrait peut-être en retirer une influence avantageuse sur la conduite des relations entre les provinces et le gouvernement fédéral.

**M. McGrath:** En toute déférence, il me semble que selon votre proposition, le nouveau Sénat ne connaîtrait pas la participation provinciale nécessaire pour rendre significatives les discussions fédérales-provinciales.

D'ailleurs, vous parlez dans l'ensemble d'un Sénat élu, et je trouve paradoxal que vous désiriez un Sénat élu où le gouvernement ne serait pas responsable; ce Sénat ne pourrait avoir de droit de regard sur les approvisionnements, et pourtant il serait pleinement élu. De fait, vous avez fait des comparaisons avec le Sénat américain où la situation est bien différente, en ce sens qu'il n'y a pas de gouvernement parlementaire responsable là-bas. Je ne puis intégrer vos propositions dans aucun système parlementaire, que ce soit du point de vue des conférences fédérales-provinciales ou du point de vue d'une forme parlementaire de gouvernement.

**M. Bryce:** En réponse à M. Knowles, je me suis engagé à démontrer comment je fais la distinction entre la Chambre vis-à-vis de laquelle le gouvernement est responsable et qui peut dissoudre le gouvernement, et une Chambre qui exercerait un certain contrôle sur les lois du gouvernement. Un gouvernement dont les lois sont retenues ou même défaites à l'occasion, n'est pas conséquemment rendu impuissant, pas plus qu'il n'est défait. Tout comme le projet de loi du gouvernement, je propose ici un genre de pouvoir qui ne serait qu'un pouvoir de négociation, si vous voulez; c'est ce que M. Gibson appelle dans son document, le courtage. Il en découlerait un pouvoir de négociation pour défendre les intérêts des provinces et des régions lors des discussions avec le gouvernement fédéral, et si vous voulez, ce pouvoir pourrait s'exercer en retardant l'adoption d'une loi.

Je pense que cette force serait nécessaire pour rejeter des projets de loi visant l'utilisation du pouvoir de dépenser dans les domaines de juridiction provinciale. Il s'agit d'un rôle différent de celui joué par la Chambre des communes, et différent du rôle joué par les comités fédéraux-provinciaux, quoique cela pourrait réduire le volume de travail des comités fédéraux-provinciaux tant au niveau des ministres que des premiers ministres, quoique j'hésite à inclure cette dernière catégorie. Je ne crois pas qu'ils voudraient laisser tomber ces réunions pour aucun Sénat.

**M. McGrath:** Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président, mais je tiens à faire remarquer qu'à mon avis la plupart des gens autour de cette table ne sont pas d'accord quant à l'idée que se fait M. Bryce du pouvoir des conférences fédérales-provinciales et du besoin de trouver un moyen d'inscrire cette réalité au sein de la Constitution fédérale.



## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator van Roggen is next.

**Senator van Roggen:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Bryce, we are spending an awful lot of time in these hearings on the Senate. I suppose it is because we are all groping with trying to find an impossible solution to the problem. Unlike Mr. Knowles, I feel very strongly not because I am a member of the Senate but as a Canadian citizen that in a democracy it is wise to have some checks and balances. I do not believe a House of Commons with a majority, with the power that the Prime Ministers and Cabinets have through their Whips, should not have any checks and balances on it.

The bill is very good in proposing a Charter of Rights for instance as one check and balance. I think a second chamber is another one that is important. I would like to see the present Senate made much more effective and certainly a suspense of veto would be one of the ways to make it more effective regardless of its composition because then it would be prepared to use its amending power more regularly knowing that we were going to send matters back to the House of Commons where they could receive a second look, not on questions of broad principle but very often in drafting where we find most of the things we want to change.

I agree with Senator Flynn and yourself that ideally a second chamber would be elected. I cannot see how, however, in Canada today you can really approach an elected Senate unless you are prepared to argue, which I would be prepared to do, going all the way to the American system. But if my political antenna are correct I do not think there is a need for that in Canada and I, therefore, feel as a political judgement that it is unlikely that your proposal for an elected Senate adapted to our system is likely to take place partly because I cannot quite see people going to the trouble of running in such large constituencies for a house where they do not have the same power as the House of Commons.

If I am correct in that and I am trying to switch or try to jump into something quite entirely different from that in your paper, if that political judgement is right and we are not going to go to an elected Senate, there is not that much feeling in the country for that, and indeed we retain a Senate there seems to be a lot of feeling that we should have a second chamber like, as you pointed out, other people do around the world almost without exception in democracies, then have you given any thought as to how the method of appointment could best be changed to make it function more effectively than it does now, keeping in mind that you would at the same time be, of course, introducing suspense of veto except in cases of constitutional change and so on? Have you applied your mind to the 1972 Report of the Joint Committee and that type of thing?

**Mr. Bryce:** I think you can move one of two ways, either in the direction of the government bill, which is a very ingenious form in direct election on a proportional representation basis and has much to be said for it. It would give interesting results

## [Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur van Roggen a la parole.

**Le sénateur van Roggen:** Merci, monsieur le président. Monsieur Bryce, nous consacrons énormément de temps au Sénat au cours de ces audiences. Je présume que c'est parce que nous nous efforçons tous de trouver une solution impossible au problème. Contrairement à M. Knowles, et non pas parce que je suis membre du Sénat, mais parce que je suis citoyen canadien, je crois fortement qu'il est sage dans une démocratie d'avoir un système de poids et contrepois. Je ne crois pas qu'une Chambre des communes disposant d'une majorité, alors que le premier ministre et le Cabinet ont autant de pouvoirs grâce à leurs whips, devraient être exempts d'un système de poids et mesures.

Le projet de loi fait un pas en ce sens grâce à l'excellente proposition d'une charte des droits, par exemple. Je crois que l'existence d'une deuxième chambre est également importante. J'aimerais que le Sénat actuel soit beaucoup plus efficace et je pense certainement que le droit de veto serait l'une des façons de le rendre plus efficace, peu importe sa composition; il serait alors plus disposé à utiliser plus régulièrement son pouvoir de modification, sachant qu'il est possible de retourner certaines questions à la Chambre des communes en offrant à ses membres une seconde réflexion non pas sur de vastes questions de principe, mais très souvent sur le libellé, où nous trouvons le plus grand nombre d'éléments que nous voudrions changer.

Je conviens avec vous et le sénateur Flynn que la deuxième chambre idéale serait élue. Je ne vois toutefois pas comment, au Canada d'aujourd'hui, on pourrait vraiment parler de Sénat élu à moins que vous ne soyez disposé à accepter le système américain, ce que je serais disposé à faire. Mais si mon flair politique est juste, je ne crois pas que c'est nécessaire au Canada et conséquemment, je porte un jugement politique en affirmant qu'il est peu probable que se réalise votre proposition d'un Sénat élu adapté à notre système, car je ne vois pas pourquoi les gens se donneraient le mal de se présenter dans de grandes circonscriptions pour se faire élire à une chambre ne disposant pas des mêmes pouvoirs que la Chambre des communes.

Si mon jugement politique est juste et que nous n'avons pas de Sénat élu, l'opinion publique ne semblant pas s'y prêter, si de fait nous gardons le Sénat, la plupart des gens semblent croire que nous devrions avoir une deuxième chambre, comme toutes les autres démocraties du monde, presque sans exception. Advenant un tel choix, avez-vous pensé à la meilleure façon de modifier la méthode de nomination afin d'améliorer le fonctionnement de cette institution, en gardant à l'esprit le fait qu'en même temps, vous introduiriez le droit de veto, sauf dans les cas de modification constitutionnelle, etc? Avez-vous réfléchi au rapport de 1972 du comité mixte?

**M. Bryce:** A mon avis, on ne peut aller que dans deux directions; on peut adopter le projet de loi du gouvernement qui présente une méthode très ingénieuse d'élection directe avec représentation proportionnelle, ce système offrant beau-

[*Texte*]

and I guess produce a quite varied and useful chamber. I suppose it gets around the question that you mentioned of the hazards and trouble and expense of running for election in large constituencies. I think it would function; it could perform most of the functions that I had in mind in this proposal.

• 1530

The other direction is to go for a wholly-elected Senate on the basis of smaller constituencies, break down the provincial constituencies and let them stand for individual constituencies. The difficulty with that is to know how your party system is going to work when you have got both the parties organized for the purpose of the House of Commons and the parties organized for the purpose of provincial legislatures nominating people in the same constituencies to run for this House in which they both have an interest.

**Senator van Roggen:** My question is politically "undoable" in Canada?

**Mr. Bryce:** Yes, even with the individual constituencies.

**Senator van Roggen:** Yes.

**Mr. Bryce:** Well, if that is the case then I guess I would be driven to say it seems to me that Bill C-60 or something like it with a change in the powers along the lines I suggest would be the best.

**Senator van Roggen:** I think there were some useful things in your paper as to the powers; your suggestions there are quite coherent.

I would argue with you on the formula in the bill for appointments. I think that it creates much too much of a revolving door; it would be like a whirling dervish in there and I do not think anything very much would get done but that is a question of . . .

**Mr. Bryce:** Yes. If there was some way of giving then longer appointments while still having them selected in the same way but that is very difficult.

**Senator van Roggen:** Well, a term appointment for six years would be one, year or ten years.

**Mr. Bryce:** Well, it is hard to tie that in with the form of proportional representation that the bill contains, but maybe you could. Maybe you could just determine your proportion at the last election for either the legislature or the House of Commons.

**Senator van Roggen:** You could even have a roll-in system, work it in over a period of years.

**Mr. Bryce:** Yes.

**Senator van Roggen:** Thank you.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, it begins to look as if rights and forms of confederation were not so stupid after all.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Beatty is next.

[*Traduction*]

coup d'avantages. Cette façon de procéder donnerait des résultats intéressants et produirait, je suppose, une chambre assez variée et utile. C'est une façon de contourner les risques et les difficultés ainsi que les dépenses que vous avez mentionnées afférentes à une campagne électorale dans une grande circonscription. Je crois que cela pourrait fonctionner; une telle chambre pourrait remplir la plupart des fonctions que j'avais en tête lorsque j'ai présenté cette proposition.

L'autre voie possible est d'opter pour un Sénat entièrement élu en se fondant sur de plus petites circonscriptions, soit en redéfinissant les circonscriptions provinciales pour en faire des circonscriptions individuelles. Le problème serait de voir comment le mécanisme des partis fonctionnerait si vous avez deux partis qui s'organisent pour la Chambre des communes et des partis qui s'organisent pour les assemblées législatives provinciales, qui nomment des candidats dans les mêmes circonscriptions pour obtenir un siège dans cette nouvelle chambre qui les intéresse tous les deux.

**Le sénateur van Roggen:** Ma question est donc politiquement «infaissable» au Canada?

**M. Bryce:** Oui, même si nous avions des circonscriptions individuelles.

**Le sénateur van Roggen:** Oui.

**M. Bryce:** Si c'est le cas, alors je suppose que je serais porté à dire qu'il me semble que le Bill C-60 ou quelque chose de semblable qui modifierait les pouvoirs, comme je l'ai déjà proposé, serait la meilleure solution.

**Le sénateur van Roggen:** Je crois que dans votre document vous faites quelques propositions utiles quant aux pouvoirs; vos propositions sont très cohérentes.

Je ne suis pas d'accord avec vous sur la formule de nomination proposée dans le projet de loi. Je crois que celle-ci engendrerait beaucoup trop de rotation; ce serait comme un tourbillon et je ne crois pas qu'il s'y ferait grand-chose, mais c'est là une question de . . .

**M. Bryce:** Oui, s'il était possible d'allonger le mandat tout en effectuant la sélection de la même façon, mais ce serait très difficile.

**Le sénateur van Roggen:** On pourrait procéder par nomination pour six ans ou même pour dix ans.

**M. Bryce:** Il serait assez difficile de procéder de la sorte si l'on respecte les dispositions du bill sur la représentation proportionnelle, mais c'est peut-être possible. Peut-être pourrait-on fixer les pourcentages à partir des dernières élections, soit à l'assemblée soit à la Chambre des communes.

**Le sénateur van Roggen:** On pourrait même avoir un mécanisme de rotation échelonné sur plusieurs années.

**M. Bryce:** Oui.

**Le sénateur van Roggen:** Merci.

**Le sénateur Forsey:** Monsieur le président, on dirait que les droits et les formules de la Confédération n'étaient pas si stupides après tout.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Beatty est le suivant.

[Text]

**Mr. Beatty:** Thank you very much.

**Mr. Bryce,** let me first of all thank you for submitting your brief. I think the fact that you have stirred up much discussion in the Committee today proves it was a very thought-provoking brief and something that will be very helpful to us in our deliberations.

I do have some questions though arising out of it. One of them is perhaps a trivial point. On page 13 of your brief you suggest that senators should receive the same remuneration, expense allowance and have the same staff as members of Parliament. In so doing you would have a person representing eight million people having the same staff as a person representing a constituency of 85,000. Do you not feel that he would be a little strained by that?

**Mr. Bryce:** Well, obviously he is not going to be cultivating his constituency to the same degree—his constituents. No, I frankly feel that one wants to give the two sort of equal prestige, equal status; they may use their resources in somewhat different ways.

**Mr. Beatty:** Mr. Bryce, the government flies me back every week to my constituency, but after I am back home I am on my own for travelling around my constituency. Presumably a senator from Ontario would be in his constituency when he was in Ottawa and he would be on his own using his own pay to get around his constituency which would be the whole province. Would you not feel he should be entitled to some special consideration there?

• 1535

**Mr. Bryce:** Obviously, you have got to do something to deal with that sort of problem.

**Mr. Beatty:** I wonder whether we can touch on a couple of other areas. I certainly agree with your thesis that the executive has grown in power and influence relevant to Parliament in our present system. Why, in your brief, did you concentrate on using the Senate as the vehicle for redressing that imbalance as opposed to talking about some form of substantive Parliamentary reform in the House of Commons?

Why, for example, would it not be possible, building, perhaps, on the Pearson question of 1968, to reduce the number of votes which would be considered matters of confidence, where it would be necessary for members of the government to support the government to sustain it in office?

Surely the corollary to that is that if you loosen the requirement for party ties in the Lower House you increase pressures on individual members of Parliament to act as representatives of their region. Why could you not achieve many of your concerns through a reform of the Lower House as opposed to scrapping and rebuilding the Upper House?

**Mr. Bryce:** That might well be the case, sir. But I was responding to the invitation of the Committee to comment on the provisions of Bill C-60. And that did not touch on it.

[Translation]

**M. Beatty:** Merci beaucoup.

Monsieur Bryce, je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir déposé votre mémoire. Le fait que vous avez engendré autant de discussions au Comité aujourd'hui démontre que votre mémoire est extrêmement stimulant et qu'il nous sera très utile au cours de nos délibérations.

J'ai néanmoins quelques questions au sujet de votre mémoire. L'une porte peut-être sur un point futile. A la page 13 de votre mémoire, vous proposez que les sénateurs reçoivent la même rémunération, la même allocation de dépenses et le même nombre d'employés que les députés du Parlement. S'il en était ainsi, une personne représentant 8 millions d'habitants aurait le même nombre d'employés qu'une personne qui représente une circonscription de 85,000 habitants. Ne croyez-vous pas qu'en pareil cas ces moyens soient mis à dure épreuve?

**M. Bryce:** Il est évident qu'il ne lui serait pas nécessaire de cultiver sa circonscription de la même façon... ses commettants. Non, franchement, j'estime qu'on doit donner aux deux le même prestige, le même statut; ils utiliseront leurs ressources d'une façon un peu différente.

**M. Beatty:** Monsieur Bryce, le gouvernement me ramène dans ma circonscription chaque semaine par avion, mais lorsque je suis de retour chez-moi, je dois me déplacer dans ma circonscription à mes propres frais. On peut donc supposer que le sénateur de l'Ontario qui se trouverait dans sa circonscription lorsqu'il se trouve à Ottawa devrait se déplacer à ses propres frais pour visiter sa circonscription, qui engloberait toute la province. Ne croyez-vous pas qu'il aurait droit à certains avantages spéciaux dans ce cas?

**M. Bryce:** Il est évident qu'il faudrait faire quelque chose dans de tels cas.

**M. Beatty:** Je me demande si nous ne pourrions pas aborder quelques autres sujets. Je suis tout à fait d'accord avec votre thèse voulant que le pouvoir et l'influence du bras exécutif du Parlement ont augmenté dans notre régime actuel. Pourquoi, dans votre mémoire, avez-vous porté toute votre attention sur le Sénat comme moyen de corriger ce déséquilibre, plutôt que de proposer une forme quelconque de réforme parlementaire en profondeur de la Chambre des communes?

Pourquoi, par exemple, ne serait-il pas possible, en se fondant peut-être sur la question Pearson de 1968, de réduire le nombre de motions qui sont jugées votes de confiance et au cours desquelles il est nécessaire que les membres du gouvernement appuient le gouvernement pour le maintenir en place?

N'est-il pas vrai que si vous assouplissez l'exigence de maintenir la ligne du parti à la Chambre des communes, vous augmentez la pression qui s'exerce sur chaque député d'agir comme représentant de sa région. Pourquoi ne pourriez-vous pas réaliser nombre de vos objectifs par une réforme de la Chambre basse, plutôt qu'en éliminant et en reconstituant la Chambre haute?

**M. Bryce:** C'est peut-être le cas, monsieur, mais je répondais à l'invitation du comité de faire des remarques sur des dispositions du Bill C-60. Il n'en est pas question dans le projet de loi.



[Texte]

**Mr. Beatty:** So you are saying that you find it preferable to have a bicameral system than to have a reformed unicameral system.

**Mr. Bryce:** I think I would prefer the reformed bicameral system. That does not go to say that there is nothing more that can be done with the House of Commons.

**Mr. Stanfield:** I would scrap it.

**Mr. Beatty:** Mr. Stanfield proposes you might scrap it as well. I wonder if you could address yourself to that point. Why do you feel that these issues could not be addressed through a reform of the Lower House, which would loosen the party ties, loosen the role of the Whip in the Lower House and would, of necessity, cause members of Parliament to be much more responsive to regional concerns in their area because they would not have the need or the excuse, perhaps, in some instances, of supporting the party on contentious issues.

**Mr. Bryce:** I do not know whether you could go far enough in a workable fashion in that direction to justify dropping the Upper House and its role, as Senator van Roggen, I and others have described it. I do not know enough about the workings of the House of Commons to know whether you could loosen the ties, if you will, in regard to, let us say, general legislation while preserving matters of confidence and matters of supply and those things that really control the life of a government rather than its fruits. But I think we can afford it. I do not think the cost is going to be all that great, either in money or in time, that we say we have to economize and have only the one chamber.

**Mr. Beatty:** No, that is not my concern.

**Mr. Bryce:** No.

**Mr. Beatty:** My concern is over the necessity of a second chamber. And, indeed, without wanting to be unkind to my colleagues in the Senate, I would think the debate today should be not whether we should create a unicameral system in Canada but whether we should restore a bicameral system in this country in that we have de facto a unicameral system.

**Mr. Bryce:** Yes.

**Mr. Beatty:** Perhaps that was more in the way of a statement than a question.

I wonder whether I might come back to another area, too, with the composition of the proposed Senate where, from Ontario, there would be 11 people elected every 3 years. You touched on this before. That would mean that there would be a province-wide election in Ontario every 3 years with 11 people being elected, presumably nominees from at least 3 different parties so a minimum of 33 names on the ballot and quite possibly other parties—perhaps the Social Credit Party would also nominate and the Marxist-Leninist Party would nominate in some areas—so it would be quite plausible that you could get up to 50 names on the ballot, and independents, of course, for Ontario.

[Traduction]

**M. Beatty:** Vous dites donc que vous jugez préférable le régime des deux chambres plutôt qu'un régime réformé à une seule Chambre.

**M. Bryce:** Je crois que je préfère un régime réformé de deux Chambre. Cela ne signifie pas du tout qu'il n'y a plus rien à faire à la Chambre des communes.

**M. Stanfield:** Je l'éliminerais.

**M. Beatty:** M. Stanfield propose de l'éliminer aussi. Je me demande si vous pouvez me dire ce que vous en pensez. Pourquoi croyez-vous qu'il est impossible de trouver des solutions par une réforme de la Chambre des communes, réforme visant à amoindrir la solidarité de parti, à diminuer le rôle du whip à la Chambre, le tout forçant ainsi les députés à prêter une oreille plus attentive aux préoccupations régionales de leurs circonscriptions, parce que cela ne leur serait plus nécessaire et parce qu'ils ne pourraient pas invoquer l'excuse, dans certains cas, qu'ils doivent appuyer leurs partis sur des questions controversées.

**M. Bryce:** Je ne sais pas s'il serait possible d'aller suffisamment loin dans cette réforme, sur le plan pratique, pour justifier l'abandon de la Chambre haute et de son rôle, tel que décrit par le sénateur van Roggen, moi-même et d'autres. Je ne connais pas suffisamment bien les rouages de la Chambre des communes pour savoir s'il est possible d'amoindrir la solidarité dans le cas, par exemple, de projets de lois d'ordre général, tout en la préservant sur des questions de confiance et des votes d'approvisionnement et tous ces aspects qui régissent en réalité les travaux du gouvernement, plutôt que ses fruits. Mais je crois que nous en avons les moyens. Je ne crois pas que cela coûterait bien cher, ni en argent ni en temps, car il nous faut faire des économies et ne garder qu'une seule Chambre.

**M. Beatty:** Non, là n'était pas ma préoccupation.

**M. Bryce:** Non?

**M. Beatty:** Je me préoccupe de la nécessité d'avoir une deuxième chambre. Et sans vouloir faire preuve de méchanceté à l'égard de mes collègues du Sénat, je crois que le débat d'aujourd'hui ne devrait pas porter sur la question de savoir si nous devons créer un régime d'une seule Chambre au Canada, mais plutôt si nous devons instaurer un régime de deux Chambres dans ce pays, alors que nous avons, de fait, un régime à une seule Chambre.

**M. Bryce:** Oui.

**M. Beatty:** C'était peut-être plus une déclaration qu'une question.

J'aimerais maintenant revenir à un autre sujet, la composition du Sénat proposé qui veut que pour l'Ontario, il y ait onze élus tous les trois ans. Vous avez abordé le sujet auparavant. Cette procédure signifie qu'il y aurait une élection à l'échelle de la province en Ontario, tous les trois ans pour élire onze représentants dont les candidatures, du moins peut-on le supposer, proviendraient d'au moins trois partis différents; nous aurions donc au moins 33 noms sur le bulletin de vote et il est très possible que d'autres partis... peut-être le crédit social proposerait des candidats et le parti marxiste-léniniste présenterait des candidats dans certaines régions... il est donc fort

[Text]

Are you not taxing the ability of the average Ontarian, unless he is a political science professor, to assimilate the amount of information that he would have to make an intelligent judgment as to who should be elected?

**Mr. Bryce:** Well, I suggest to you, sir, that would be counterproductive, even from a party point of view. I would have thought that you would look carefully at how many names you do want to propose in order to realistically get those elected and not put up so many that you are going to confuse the public and perhaps get none of your slate elected.

I think, to be technical, that this is a very advanced problem in the theory of games. The strategy—or is it tactics?—that is involved in managing such an election, especially when you have got both provincial and federal parties involved who may differ, and when you have got various minorities ranging from the women, who are not a minority, I suppose, to the North-erners who are a very concerned minority, it is a complicated set of games.

**Mr. Beatty:** So you would anticipate a party nominating fewer than 11 candidates?

**Mr. Bryce:** Yes, and nominating candidates with specific, special appeal.

**Mr. Beatty:** But that is precisely it. Would the pressure not be on to ensure that you had regional and sectional representation within your party slate from Ontario. Why would you not make sure that there was a certain number of women; that there was a certain number of Northern Ontarians on your slate; that there was a certain number of non-English, non-French; that there was a Franco-Ontarian; that there was a certain number of young people? Would the pressures not be just the opposite, that the parties would have a very strong incentive to nominate a minimum of 11 people in Ontario, and perhaps more, to make sure that their slate was representative?

Say you just nominated four or five people thinking that you did not want to dilute the impact of these people: how would you then go back to the people of Ontario and say, "I am sorry we left off a woman because we did not have enough room in the four or five", or, "We did not take a Francophone because we had already nominated our five people", or, "we did not take a young person, or someone of a different ethnic background"? Surely, the pressures would be just the opposite way, to nominate more as opposed to fewer.

**Mr. Bryce:** Well, they may; and you may have to have a *Who's who* attached to your ballot, I suppose.

**Mr. Beatty:** I wonder if I could ask also about the relationship between the executive and the proposed senate.

One of the very horrendous aspects of the government's proposed legislation to me is that a person who was not a member of either House would be allowed to appear on the floor of either the House of the Federation or of the House of Commons. You did not touch on this aspect of it in your

[Translation]

possible qu'on trouve jusqu'à 50 noms sur le bulletin de vote pour l'Ontario, en plus bien sûr des candidats indépendants.

Est-ce que vous ne taxez pas la capacité du citoyen moyen de l'Ontario, à moins qu'il ne soit professeur de sciences politiques, d'assimiler les renseignements nécessaires qui lui permettraient de porter un jugement intelligent sur le candidat à élire?

**M. Bryce:** Je dirais même, monsieur, qu'une telle façon de procéder ne donnerait aucun résultat, même du point de vue du parti. J'aurais pensé que la chose à faire était d'examiner avec grand soin le nombre de noms à proposer afin d'avoir des chances de faire élire ces candidats et non pas d'en proposer un si grand nombre que le public ne s'y retrouverait plus et que personne de votre parti ne serait élu.

Du point de vue technique, c'est un problème très complexe de la théorie des jeux. La stratégie... ou s'agit-il des tactiques?... nécessaire pour organiser une telle élection, surtout si vous avez des partis tant provinciaux que fédéraux dont le point de vue peut différer, et lorsqu'il y a diverses minorités, à commencer par les femmes, qui ne sont peut-être pas en minorité, ou les habitants du Nord, qui sont une minorité très intéressée, le jeu devient très compliqué.

**M. Beatty:** Vous voudriez donc qu'un parti nomme moins de 11 candidats?

**M. Bryce:** Oui, et nomme des candidats d'un attrait précis et spécial.

**M. Beatty:** Mais c'est justement cela. Ne seriez-vous pas alors soumis à des pressions pour assurer une représentation régionale et sectorielle au niveau de la liste de votre parti pour l'Ontario. Pourquoi ne pas vous assurer qu'un certain nombre de femmes y figurent; qu'un certain nombre d'Ontariens du Nord y figurent; qu'un certain nombre de candidats qui ne sont ni anglophones ni francophones y figurent; qu'il y ait un franco-Ontarien; un certain nombre de jeunes gens? Ne serait-ce pas justement de faire le contraire, c'est-à-dire que les partis seraient fortement encouragés à nommer au moins 11 candidats en Ontario, et peut-être même plus, pour s'assurer que leur liste est représentative?

Disons que vous ne nommez que quatre ou cinq candidats pour ne pas diminuer leur force: comment alors retourner aux Ontariens et dire: «Je regrette, nous n'avons pas pris de femmes parce que nous n'avions que quatre ou cinq places» ou «Nous n'avons pas pris de francophone, parce que nous avions déjà nommé nos cinq représentants», ou «Nous ne voulions pas prendre un jeune, ou quelqu'un d'un groupe ethnique différents»? Ce serait tout le contraire, en nommer plus que moins.

**M. Bryce:** Peut-être; et vous devrez peut-être ajouter le *Who's who* au bulletin de vote.

**M. Beatty:** Je me demande si je peux vous demander ce que vous pensez de la relation entre l'exécutif et le Sénat proposé.

L'un des aspects les plus horribles du projet de loi du gouvernement, à mon avis, est qu'une personne qui n'est pas membre d'aucune des deux Chambres, aurait la permission de prendre la parole soit à la Chambre de la Fédération soit à la Chambre des communes. Vous n'avez pas du tout touché à cet

[Texte]

presentation. What would you see in terms of the ability of a person who was not a senator to appear on the floor of your new senate to defend legislation or make proposals?

**Mr. Bryce:** That is the reason I suggested that you should have these representative senators who would be the spokesmen for governments and for oppositions, who would be there really as spokesmen.

**Mr. Beatty:** How many would represent the Prime Minister?

**Mr. Bryce:** I have suggested three, of which, I would assume, one would be francophone, one would be western and one would be from somewhere else.

**Mr. Beatty:** Did you not say one appointed by the Leader of the Opposition?

**Mr. Bryce:** And then a fourth appointed by the Leader of the Opposition, yes.

**Mr. Beatty:** So three people, then, whose responsibility, would be, in this new senate with considerably enhance powers, to represent the whole of the government?

**Mr. Bryce:** Yes.

**Mr. Beatty:** I think it would be busy.

One last question, Mr. Chairman. Why, Mr. Bryce, did you propose dividing the senate in half? In the American senate, they have elections every two years: one-third of the senate is elected every two years, so that there is a complete turnover in six years. Why did you choose instead to have half the senate elected every three years?

Coming back to the question of there being too many candidates on the ballot, for example, in Ontario and Quebec, would it not be advantageous to space this out and have more elections, perhaps, but fewer seats up for grabs at the time? And would it not provide for greater continuity within the Senate itself if you spaced it out so there would only be a third of the Senate being elected at any one time?

• 1545

**Mr. Bryce:** Right. You might. Your arithmetic gets more complicated and your number of elections increases. It may be that something like that, however, would help you to solve this electoral problem.

**Mr. Beatty:** Thank you, Mr. Bryce.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Beatty.

Senator Frith is next, and I believe he is the last questioner.

**Senator Frith:** Thank you, Mr. Chairman.

I do not want to be guilty of what in football would be called "piling on," Mr. Bryce, but perhaps just for whatever use it might be to the Committee, I might give some rough statistics that would support what has been said and what I am going to say as a corollary. Though I think the concept of an elected

[Traduction]

aspect dans votre présentation. Croyez-vous qu'il soit possible pour quelqu'un qui n'est pas sénateur de se présenter devant le nouveau Sénat pour défendre un projet de loi ou pour formuler des propositions?

**M. Bryce:** C'est la raison pour laquelle j'ai proposé qu'il y ait des sénateurs représentants qui agiraient comme porte-parole pour les gouvernements et pour les partis de l'Opposition, qui seraient en réalité des porte-parole.

**M. Beatty:** Combien seraient-ils à représenter le premier ministre?

**M. Bryce:** J'ai proposé qu'il y en ait trois, un francophone, un de l'Ouest et un d'ailleurs, du moins je le présume.

**M. Beatty:** N'avez-vous pas dit que l'un devrait être nommé par le chef de l'Opposition?

**M. Bryce:** Et ensuite un quatrième nommé par le chef de l'Opposition, oui.

**M. Beatty:** Donc trois personnes alors, dont la responsabilité serait, dans le cadre du nouveau Sénat dont les pouvoirs seraient fortement accrus, de représenter tout le gouvernement?

**M. Bryce:** Oui.

**M. Beatty:** Je crois qu'on serait occupé.

Une dernière question, monsieur le président. Pourquoi, monsieur Bryce, avez-vous proposé de scinder le Sénat en deux? Dans le Sénat américain, on tient des élections tous les deux ans: un tiers des membres du Sénat est élu tous les deux ans, de façon à ce que le roulement soit complet au bout de six ans. Pourquoi avez-vous choisi plutôt de renouveler, par des élections, la moitié du Sénat tous les trois ans?

Pour ce qui est maintenant du trop grand nombre de candidats inscrits sur les bulletins de vote en Ontario et au Québec par exemple, ne pouvait-on pas contourner cette difficulté en déclenchant plus d'élections et en diminuant le nombre des enjeux chaque fois? Cela ne donnerait-il pas au Sénat une continuité accrue si les élections étaient tenues à intervalles si bien qu'un tiers des membres du Sénat serait renouvelé à chaque élection?

**M. Bryce:** Très juste. C'est possible. Les calculs deviennent plus compliqués et le nombre des élections augmente. Mais cette solution pourrait peut-être permettre de résoudre le problème électoral.

**M. Beatty:** Merci monsieur Bryce.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Beatty.

Sénateur Frith vous avez la parole et je pense que ce sera tout après vous.

**Le sénateur Frith:** Merci monsieur le président.

Je ne veux pas me rendre coupable de ce qu'on appelle en football un «empilement» mais pour la gouverne des membres du comité, j'aimerais citer quelques données statistiques brutes pour appuyer ce qu'on vient de dire et ce que je vais ajouter par la suite. L'idée d'un Sénat élu doit être étudiée attentive-



## [Text]

Senate is one that has to be seriously examined because it is one that is on people's minds, the difficulty we are facing in developing the political realities that would flow from such an elected Senate in the form that you suggest could be illustrated, say, by Ontario.

The Chief Electoral Officer estimates that there will be roughly 5.4 million electors in the next federal election for the province of Ontario. Each riding of the 95 ridings works out to about an average of 50,000. The Chief Electoral Officer did not in these statistics estimate when that election would take place. Otherwise I would be glad to put that on the record too.

**Mr. Lawrence:** Is it broken down by parties?

**Senator Frith:** You will have to ask him about that too. This is not a party list; this is the Chief Electoral Officer's list.

In any event, if you do some arithmetic with that, Mr. Bryce, just for your reflection, the average seat voting population is about 50,000. If you elect 24 senators—it is not 24, in your case. How many?

**Mr. Bryce:** Eleven.

**Senator Frith:** Eleven. If you elected "then those" would represent all 5.4 million electors.

You admitted, with some diffidence, that you did not have a lot of experience in terms of the political reality of these things. I am not suggesting that I have any more than you have but it does seem to me that if those 11 come down here with a mandate from almost 5.5 million electors, then they are coming here with substantial political clout. They are going to be, at least in terms of their political clout, tigers with quite sharp teeth and sharp claws. You will put them in a cage and then ask them to turn themselves into paper tigers or have their claws pulled and their teeth filed. I cannot see how they are going to accept, having run for election in a constituency of 5 million, that their powers are going to be less than someone who submitted himself to a constituency of a maximum of about 50,000.

The other problem that perhaps you should have to reflect on with reference to this elected Senate is the problem of regional representation. Now you did touch on that, but it seems to me that the result would be that, before long, the heavily populated sections—for example, the 23 seats that our Chief Electoral Officer includes in Metropolitan Toronto represent 1.3 million—would be over-represented and areas like Northern Ontario, for example, would find themselves out in the cold with representatives because they would be trying to run for election and get elected by an area that would not know them and would be much more populous. It would really be an unfair advantage to those that were running to represent the large areas.

• 1550

I expect that you will reflect on it further because I realize that these are figures that you may not have had available to

## [Translation]

ment car beaucoup de gens y pensent et il suffit de songer au cas de l'Ontario pour avoir une idée de ce que sera la situation politique qui découlera du fait que les sénateurs seraient élus comme vous le proposez.

Le directeur général des élections estime qu'il y aura environ 5.4 millions d'électeurs qui auront le droit de vote aux prochaines élections fédérales dans la province de l'Ontario. Cela signifie une moyenne de 50,000 électeurs pour chacune des 95 circonscriptions. Le directeur général des élections n'a pas dit quand les élections seraient déclenchées en donnant son estimation. S'il l'avait fait, je me ferais un plaisir de communiquer ces données supplémentaires.

**M. Lawrence:** Est-ce qu'il a dit combien de sièges chaque parti allait remporter?

**Le sénateur Frith:** Il faudra lui poser la question à lui-même. Il ne s'agit pas d'une liste de partis. C'est la liste du directeur général des élections.

De toute façon, monsieur Bryce, vous pouvez faire quelques calculs sur lesquels vous pouvez réfléchir. Chaque circonscription contiendra 50,000 électeurs. Si vous éliez 24 sénateurs... vous dites que ce n'est pas 24. Combien est-ce alors?

**M. Bryce:** Onze.

**Le sénateur Frith:** Onze. Si vous éliez 11 sénateurs, ces 11 sénateurs représenteront 5.4 millions d'électeurs.

Vous avez vous-mêmes reconnu que vous ne saviez pas très bien comment cela se concrétiserait du point de vue politique. Je ne prétends pas en connaître beaucoup plus long que vous à ce sujet mais si ces 11 sénateurs ont à eux seuls 5.5 millions d'administrés, leur influence politique sera pour le moins substantielle. Ils se transformeront, du point de vue politique, en tigres aux dents acérées et aux griffes pointues. On les mettra alors en cage et on exigera d'eux qu'ils fassent patte de velours sans quoi on leur arrachera les griffes et les dents. Je ne peux pas concevoir comment ils pourront accepter puisqu'ils auront fait une campagne dans une circonscription de 5 millions d'électeurs et surtout quand on songe que leurs pouvoirs seront plus faibles que d'autres qui auront été élus au suffrage d'un maximum de 50,000 électeurs.

L'autre élément qui entre en ligne de compte quand on songe à un Sénat élu est celui de la représentation régionale. Vous en avez parlé, mais à mon avis, avant longtemps des régions très peuplées comme le Grand Toronto avec les 23 sièges représentant 1.3 millions d'électeurs que lui donne le directeur général des élections seront surreprésentés et des régions comme le nord de l'Ontario par exemple n'auront pas leur quote-part de représentants car là-bas les candidats en lice devront essayer de se faire élire par une population qui ne les connaît pas et qui est fort peu nombreuse. Les candidats des régions très peuplées auront donc un avantage au détriment des autres.

J'espère que vous y réfléchirez davantage car ce sont évidemment des chiffres dont vous ne disposiez pas lorsque vous

## [Texte]

you when you were working your system out. You might want to comment on those two aspects that relate to what Senator Van Roggen called the political 'doability' of this proposal.

**Mr. Bryce:** Senator, I did not have those figures but I realize, of course, that our electing 11 people in Ontario or Quebec is a formidable, chancy, unpredictable process. However, I think one has to face the question of how you can get an elected senate and how you best can get an elected senate. It seems to me that it would be wrong if at a time like this we were going to have a proper revision of our constitution, and a revision made with the objectives of trying to give a better, more active and powerful representation to regional interests and the interests of the other level of government in the country. One of the alternatives you have got to consider is whether you can achieve it by election. I would say it is a detail whether you divide the provinces up into constituencies or you elect them from a common list. If you divide them up by constituencies, you are more apt to have straight party fights in all the constituencies, as straight as you can when both provincial and federal parties may be involved and want to be involved and not agree on candidates. It seems to me that some of you ladies and gentlemen who are experts on this should be working on this problem. If we are going to get a proper input into the solution of the political problems which the situation poses, can we get a more effective representation in an upper chamber to defend and promote regional interests and interest in maintaining the strength of the provincial jurisdiction and yet not get deadlocked? That is what I have been trying to aim at. When I referred to Gibson's paper, I was really referring to his analysis, as viewed by a westerner rather than a Quebecker, of the necessity for a better, more effective representation in Ottawa of the regional point of view and to get away from this sense of alienation, get a little more bargaining power with the government in Ottawa.

If you are going to do that and you do not want to have the kind of indirect election that the government has got in the bill, which is very ingenious but a little difficult, as I said, to convince the average Joe that it is a form of election, if you are going to get away from that, then you have got to view what are the real problems of direct election and, incidentally what are the problems of persuading people to run for a house that is not going to appoint or dismiss governments, that is going to decide on whether their laws should be passed or passed quite as quickly as they want. That is the role and I suggest to you that it could be quite an interesting role being in the Senate, an elected Senate, with more time to do your homework and less pressure to do what the whips tell you.

**Senator Frith:** That certainly puts the finger on it. I am sure it would be a very interesting role. I guess the point I am making is that if I went out to run a campaign and to win in that size of a constituency, I would like an even more interesting role than the one that you are suggesting.

**Mr. Bryce:** Right.

**Senator Frith:** But I do want to say that I thoroughly agree with Mr. Bryce and thank him for bringing this forth because

## [Traduction]

avez élaboré votre système. Peut-être voudriez-vous nous dire ce que vous pensez des deux aspects liés à ce que le sénateur Van Roggen a appelé la faisabilité politique de cette proposition.

**M. Bryce:** Sénateur, en effet je n'avais pas ces chiffres mais je suis bien sûr que d'élire onze personnes en Ontario ou au Québec est quelque chose d'extraordinairement imprévisible. Toutefois, je crois qu'il faut se demander comment obtenir un sénat élu et comment faire cela au mieux. Il me semble qu'il ne faudrait pas qu'à une époque comme celle-ci nous révisions convenablement notre constitution en prenant pour objectif d'essayer de donner une représentation meilleure, plus active et plus puissante aux intérêts régionaux et aux intérêts des autres paliers du gouvernement. Une des possibilités à envisager est l'élection. Pour moi la question de savoir si l'on divise les provinces en circonscriptions ou si l'on organise les élections à partir d'une liste commune n'est qu'un détail. Si on les divise par circonscriptions, on est mieux à même d'avoir de réelles luttes de partis dans toutes les circonscriptions, tout à fait normalement, lorsqu'à la fois les partis provinciaux et fédéraux participent et veulent participer et ne pas se mettre d'accord sur certains candidats. Il me semble que certains d'entre vous, mesdames et messieurs, qui sont experts en la matière, devraient travailler à ce problème. Si nous voulons véritablement œuvrer à la solution des problèmes politiques que pose la situation, peut-on obtenir une représentation plus réelle dans une Chambre haute pour défendre et promouvoir les intérêts régionaux et la force des autorités provinciales sans arriver à des impasses? C'est la question que je me suis posée. Lorsque j'ai parlé du document de M. Gibson, je faisais en fait allusion à son analyse, perçue par quelqu'un de l'ouest plutôt que par un Québécois, quand il disait qu'il était nécessaire d'avoir à Ottawa une meilleure représentation des points de vue régionaux pour permettre d'éliminer ce sentiment d'aliénation et de se donner un peu plus de pouvoir de négociation avec le gouvernement d'Ottawa.

Si vous faites cela et si vous ne voulez pas du genre d'élection indirecte que propose le gouvernement, ce qui à mon avis est très ingénieux si l'on pouvait faire comprendre aux citoyens moyens qu'il s'agit d'une forme d'élection, si donc on veut éviter tout cela, il faut considérer quels seraient les véritables problèmes posés par une élection directe et, au fait, ne pas oublier qu'il peut être difficile de persuader des gens de présenter leur candidature à une chambre qui ne pourra nommer ni renvoyer le gouvernement mais qui décidera si les lois doivent être adoptées ou si elles devraient être retardées. Ce sera en effet le rôle du Sénat qui à mon avis pourrait être très intéressant, d'un sénat élu qui aurait plus de temps pour travailler puisqu'il serait moins pressé par les ordres des whips.

**Le sénateur Frith:** C'est bien mettre le doigt sur le problème. Je suis bien certain que ce serait un rôle très intéressant. Je crois que si j'allais faire campagne et si je gagnais dans une circonscription de pareille étendue, j'aimerais avoir un rôle encore plus intéressant que celui que vous venez de définir.

**M. Bryce:** D'accord.

**Le sénateur Frith:** Mais je tiens à dire que je suis entièrement d'accord avec M. Bryce et que je le remercie d'avoir fait



*[Text]*

it is quite clear, and I know we all agree that the Committee has got to look very carefully at this whole question among the alternatives of an elected Senate. I think we all appreciate the fact, though I am not trying to speak for everyone, he has given us an idea and something for us to shoot at, something to go into the mill on the question of the desirability and workability of an elected Senate. I thank him very much on my behalf for coming.

• 1555

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Frith. It is about five minutes to four, perhaps we might take a five-minute break and then come back for our other discussion.

I would like to thank Mr. Bryce for his appearance and speaking to us on an area in which he did not have as much experience as he has had in many other areas. We are grateful to him for his bravery in coming before us on this unusual subject. Thank you.

**Mr. Bryce:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The Committee will take a five-minute recess.

• 1605

After recess

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I think we can resume now. Before we have any procedural discussion on this motion which I believe everyone now has before him or her, I would just like to make a few comments on the things that strike me about it.

There is, first of all, a fairly technical matter which would make the motion I believe out of order as it is but could also easily be amended; that is, the language of referring. I think the proper terminology sanctioned by the Houses would be to recommend that "the government consider the advisability of referring" and that would affect both the second and third paragraphs on the same point with respect to both. As I say, technically that would make it out of order but it is not really a very substantial point and I did not think the member would be concerned about that.

I was, of course, confronted immediately with the question, since this refers to a report of whether there was any conflict between this recommendation for our report and paragraph 1 as amended of the steering committee's report which was agreed on on August 15th, and I think there probably is no conflict there because that paragraph as we ended up was that the Joint Committee endeavour to attempt to present a report to Parliament on October 10, 1978. That left it pretty general and I think, unless I am persuaded otherwise by members, I would not see any conflict between that part of our motion and this motion.

I was also confronted with the question of whether this would be a report within our terms of reference. We are given the power to examine and report upon proposals that have been made by the Government of Canada and it might be argued that this was not a report in that sense and that it does not just give a reaction to Bill C-60; it says certain other things

*[Translation]*

cette proposition car il est tout à fait évident, et je sais que nous convenons tous que le comité devra étudier attentivement toute cette question des différentes possibilités d'un sénat élu. Je pense que nous sommes tous d'accord, et pourtant je ne veux pas me faire le porte-parole de cette assemblée, c'est là une idée, quelque chose à quoi nous devons réfléchir, nous interroger sur la possibilité et les avantages et inconvénients d'un Sénat élu. Je tiens donc à remercier notre témoin d'être venu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Frith. Il est quatre heures moins cinq; nous pourrions donc nous arrêter cinq minutes avant l'autre discussion.

Je remercie M. Bryce d'avoir comparu cet après-midi et de nous avoir entretenu d'une question au sujet de laquelle il n'a peut-être pas acquis autant d'expérience que dans bien d'autres domaines. Nous lui sommes très reconnaissants d'avoir eu le courage d'aborder le sujet. Merci.

**M. Bryce:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La séance est suspendue pour cinq minutes.

Après la pause

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je crois que nous pouvons recommencer. Avant d'entamer la discussion sur la motion, je voudrais faire quelques observations sur les choses qui me frappent dans cette motion dont vous avez tous le texte sous les yeux.

Tout d'abord, un petit détail pourrait rendre cette motion irrecevable, mais ce n'est pas trop important car elle est assez facile à modifier. On parle de renvoi. La terminologie acceptée par les chambres serait de recommander que «le gouvernement étudie l'opportunité de renvoyer»; il faudrait donc modifier ainsi les deuxième et troisième paragraphes. J'ai dit que c'était là un détail qui pouvait rendre la motion irrecevable mais, comme ce n'est pas bien important, je ne crois pas que l'on devrait s'en préoccuper.

Puisqu'il est question d'un rapport, la première chose qui me vient à l'esprit c'est de savoir s'il pourrait y avoir conflit entre cette suggestion et le premier paragraphe modifié du rapport du comité directeur que nous avons adopté le 15 août. Je ne crois pas qu'il y ait conflit car on y recommandait que le comité mixte s'efforce de présenter son rapport au Parlement avant le 10 octobre 1978. Rien ne semblait donc définitif et je ne crois donc pas, à moins que des membres du Comité réussissent à me convaincre du contraire, qu'il y ait conflit entre la motion et le rapport.

Il fallait également que je sache si le rapport dont on suggère la présentation serait conforme aux termes de notre mandat. On nous a conféré le pouvoir d'étudier les propositions présentées par le gouvernement du Canada et d'en faire rapport. On pourrait prétendre que ce n'est pas vraiment un rapport au sens strict du mot et qu'il ne suffit donc pas de faire



## [Texte]

at the same time, but again unless I am persuaded otherwise in the course of comments that others have to make it would seem to me that this probably is a report within the terms of our order of reference.

The only other point that I would like to raise before the discussion is one of clarification that it is not really a question of whether the motion is in order or not in order. I would like to make sure that this is understood. The motion as moved by Miss MacDonald refers to a report and in a sense puts us back to where we were in the debate of August 15th. Now, even if it had not directly referred to the report I think the situation would still be the same. We are bound by our previous agreement to hear the witnesses that we have previously agreed on which will take us to September 19th roughly. So I would just want to say again unless I am persuaded otherwise, if this motion were to carry as I would understand it, it would affect our work from September 20th on. It would not affect our hearing of the witnesses that we have agreed to hear in the intervening time.

I will certainly be prepared to hear arguments on that, but this is Rule 200 in Beauséne I believe.

I might also point out that we have before us not only Bill C-60 to which this motion refers but other documents as well. So the witnesses could be testifying on those documents even if they were not on Bill C-60, so for both those reasons it seems to me that the effect of this motion would be prospective; that is, it would take effect when the witnesses we have agreed to hear have been heard and we would determine then what we might report to the House having heard those witnesses, but I wanted to indicate those matters of concern.

As I say, the last is not certainly a question of admissibility of the motion but it does relate to the understanding of the motion. Now I am open for comments which any of you would wish to make.

Mr. Goodale.

• 1610

**Mr. Goodale:** Mr. Chairman, I appreciate the comments you have just made and particularly your last observation which I had not considered until you mentioned it and I think it does make some considerable sense in light of the previous decisions which the Committee has already made.

I am a little bit curious, Mr. Chairman, as to why at this particular stage in our proceedings we would want to, in effect, cut off the work of the Committee, especially in relation to Bill C-60, on the very eve of our first opportunity to hear the Minister of Justice on a number of subjects among other things but particularly on the very point about which the motion itself offers some complaint. For that purpose alone I would oppose the suggestion that this motion be adopted because I look at the language in the second line of the first sentence, saying that the...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I hesitate to interrupt you but we are not now discussing the merits of the proposal. You may be coming back to the procedural questions perhaps but this at the moment is a procedural discussion

## [Traduction]

connaître notre opinion du Bill C-60. Mais, encore une fois, si on réussit à me convaincre du contraire, j'ai l'impression que le rapport dont il est question dans la motion est conforme à notre mandat.

J'aimerais maintenant avoir une simple mise au point avant que nous nous lançions dans la discussion. Il ne s'agit plus de savoir si la motion est recevable ou non. J'espère que tout le monde l'a bien compris. La motion présentée par M<sup>lle</sup> MacDonald suggère la présentation d'un rapport, ce qui nous ramène dans un sens au débat du 15 août. Même si on n'avait pas directement fait état d'un rapport, la situation serait la même. Nous sommes liés par notre décision antérieure de citer certains témoins dont les noms ont été convenus, jusqu'au 19 septembre. Donc, si la motion est adoptée, je crois qu'elle n'entrera en vigueur qu'après le 20 septembre. Nous pourrions continuer d'entendre les témoins dont nous étions déjà convenus.

Je suis maintenant prêt à entendre vos arguments pour et contre. Je précise qu'il s'agit de la règle 200 du Beauséne.

Je tiens aussi à vous rappeler que nous devons étudier le Bill C-60 ainsi que d'autres documents. Les témoins qui comparaitront pourront donc nous parler de ces documents en plus du Bill C-60. C'est pourquoi il me semble que cette motion ne devrait être adoptée que plus tard, c'est-à-dire lorsque nous aurons pu entendre les témoins qu'on avait déjà convenu de citer. Ensuite, nous déciderons si nous devons faire rapport à la Chambre de la déposition des témoins déjà entendus.

Je répète donc qu'il n'est plus question de discuter de la recevabilité de la motion mais plutôt de la compréhension de son texte. Je suis maintenant prêt à entendre vos commentaires.

Monsieur Goodale.

**M. Goodale:** Monsieur le président, je suis heureux des observations que vous venez de faire, surtout de la dernière à laquelle je n'avais pas songé. Cela a beaucoup de sens étant donné les décisions déjà prises par le Comité.

Je voudrais bien savoir pourquoi on veut maintenant couper court aux travaux du Comité, surtout pour ce qui est du Bill C-60, alors que nous sommes à la veille même d'entendre pour la première fois le ministre de la Justice, au sujet de bien des questions, surtout celles dont on se plaint dans la motion. Pour cette seule raison, je suis contre l'adoption de la motion car, si on regarde la deuxième ligne de la première phrase, on voit que...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'hésite à vous interrompre, mais je tiens à vous rappeler que nous ne discutons pas pour l'instant des mérites de la proposition. Peut-être avez-vous l'intention plus tard de revenir aux questions de procédure

*[Text]*

rather than a substantive one. If nobody has any procedural comments to make, of course, we can go on to the substantive discussion. In effect, I have ruled that the motion is in order and given a certain understanding I have of it. If anyone wants to discuss that I am open to further comment. Did you want to make any comments on procedural admissibility?

**Mr. Goodale:** No, Mr. Chairman. I do want to question your decision about admissibility at this stage but I would like to come back again on the substance of the motion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have not yet made a decision but I have certainly indicated the way I was leaning. Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** Mr. Chairman, on the general question of admissibility I am sure the Committee at any time can decide whether it should continue or stop its work. On the very general grounds I think it would be stretching some procedural point pretty far to indicate to the Committee if it decided itself to wind up its work could not do that.

Secondly, as to whether or not this motion would be effective immediately or not, I fail to see any argument at all that simply because the steering committee came in with a set of recommendations as to witnesses and then the Committee as a whole adopted that recommendation, that is writ in some type of holy words in stone that cannot be changed. Any committee at any time can change any decision that it previously made by amendment or wiping it out. Obviously if it had the power to make the decision in the first place, it has the power to change that decision. Therefore, again just on general grounds, if the Committee decided to adopt this motion I think it would be effective immediately, no matter what arrangements we had made about witnesses.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Are there any further comments on this question? Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** As far as I am concerned, the form of the motion is admissible, subject to what you have said on consideration of the amendment. But what I did want to ask was this: having dealt with the admissibility of it, before we get into its substance I want at that point to raise a question as to when we should discuss the substance of the motion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, all right. Mr. McGrath is next.

**Mr. McGrath:** There is only one problem with your ruling, Mr. Chairman, and that is that the motion would not become operative until after we finished our schedule of witnesses which is September 20. Whereas if you read the motion, the very first paragraph of the motion:

... that this Committee report to the Senate and the House of Commons that it does not feel justified in continuing its consideration of the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown until the questions ...

until ... that is immediate

*[Translation]*

car, pour l'instant, c'est bien ce dont nous voulons discuter. Si personne n'a d'observation à faire quant à la procédure, nous pourrions passer à la discussion de fond. J'ai déjà décidé que la motion était recevable et j'ai voulu vous l'expliquer un peu. Si quelqu'un a d'autres interprétations à apporter, je suis disposé à les entendre. Est-ce que vous voulez parler de la recevabilité ou des questions de procédure?

**M. Goodale:** Non, monsieur le président. Toutefois, je conteste votre décision quant à la recevabilité de la motion. J'aimerais en revenir au fond de la motion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je n'ai pas encore pris de décision mais je vous ai tout de même donné une idée de mon opinion. Monsieur Lawrence.

**M. Lawrence:** Monsieur le président, pour ce qui est de la recevabilité de la motion, je suis certain que le Comité peut décider n'importe quand de mettre fin à ses travaux ou de les poursuivre. Dire que le Comité ne peut pas lui-même interrompre ses travaux, c'est pousser les choses un peu loin.

Quant à l'entrée en vigueur immédiate ou non de la motion, je ne comprends pas vos arguments. Ce n'est pas parce que le Comité directeur nous a recommandé toute une série de témoins que le Comité a accepté d'entendre, que nous devons agir comme si tout était irrémédiable. N'importe quel comité peut revenir n'importe quand sur une décision qu'il a lui-même prise, soit en la modifiant, soit en l'annulant. Si le Comité a au départ le pouvoir de prendre une décision, il a certainement celui d'en changer. Si le Comité décide d'adopter cette motion, il me semble qu'elle devrait entrer en vigueur immédiatement, quels que soient les arrangements faits avec les autres témoins.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Y a-t-il d'autres observations à ce sujet? Sénateur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** Personnellement, je juge la motion recevable dans sa forme, hormis les modifications que vous avez vous-même apportées. Mais maintenant que nous avons décidé de sa recevabilité j'aimerais savoir quand nous allons commencer à discuter du fond de la motion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. M. McGrath est le suivant.

**M. McGrath:** Il y a une chose qui me déplaît dans votre décision, monsieur le président, c'est que cette motion n'entre en vigueur que le 20 septembre, soit après que nous aurons entendu tous les témoins déjà invités. Pourtant, relisez le premier paragraphe de la motion, et je cite:

... que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes qu'il ne sent pas l'utilité de poursuivre l'étude des dispositions du Bill C-60, concernant le Sénat du Canada et la position de la Couronne, jusqu'à ce que les problèmes ...

jusqu'à ce que ... c'est donc tout de suite ...

## [Texte]

—until the questions of constitutional jurisdiction raised by W. R. Lederman of Queen's University, have been settled.

Surely, as my colleague, Mr. Lawrence, has indicated, once the Chair accepts the admissibility of the motion, without getting into the substance of it, it seems to me that it should become operative immediately as it is dealt with, not at some time in the future like September 20 when we complete the agreed to roster of witnesses.

• 1615

I say to you, with respect, that if the motion is in fact acceptable to the Chair, then it has to become operative immediately as it is passed by the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The motion is acceptable to the Chair provided it is given the understanding that I was giving it. Otherwise my inclination, subject again to argument, would be to rule it out of order. If Miss MacDonald, as the mover, were to insist that that interpretation be given it, then my inclination would be to rule it out of order on that basis. I think the question is relevant and I think Mr. Lawrence's argument was directly on point. We are considering both of these things at the present time and they are open for discussion.

**Miss MacDonald:** Mr. Chairman, perhaps I could just speak to that then, because certainly it was my intention that it would come into effect immediately with regard to the hearing of witnesses on those matters affecting the Senate and the Crown as they apply under Bill C-60. I did so because not only did I think that the work that we are engaged in has some question as to its validity, constitutionally—and that that has to be addressed as quickly as possible through the proper channels—but also that in hearing witnesses who would go on to speak on these subjects we perhaps are wasting the valuable time of the Committee when the witnesses that we do hear could be advised of that fact and could, if they are appearing before us, address their remarks and their representations to other parts of the bill, to other issues that are before us and so on. So it is not a question of interfering with the rights of witnesses, it is a question that they know what matters are before us and what are not.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** So, therefore, you would intend this to have immediate application to exclude the hearing of further witnesses from this time on?

**Miss MacDonald:** No, only on these subjects. For instance, we are going to hear from Mr. Lang, and I presume that one of the things that Mr. Lang will be addressing will be the question of regional referenda which he has made reference to outside this Committee and outside the documents submitted by the Minister of Federal-Provincial Relations. I also presume that Mr. Gibson, Mr. Atkey, the Canadian Bar Association and others, all of whom have spoken on other aspects of this bill and other aspects of constitutional reform would have plenty to occupy their time during the two hours that they may be before us. It has nothing to do with the witnesses as such, except that they would be notified that those two items are going to be subjected to some kind of reference hopefully by

## [Traduction]

... jusqu'à ce que les problèmes de constitutionnalité soulevés par W. R. Lederman de l'Université Queen's aient été réglés.

Comme l'a dit mon collègue, M. Lawrence, une fois que la présidence a jugé la motion recevable, sans vouloir discuter du fond de la motion, il me semble que celle-ci devrait entrer en vigueur dès son adoption et non pas plus tard comme le 20 septembre lorsque nous aurons fini d'entendre les témoins déjà invités.

Et je vous dis, avec beaucoup de déférence, que si cette motion est vraiment recevable pour le président, alors elle doit entrer en vigueur dès son adoption par le Comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La présidence juge la motion recevable à condition qu'on l'interprète comme la présidence l'interprète. Sinon, je la jugerai irrecevable, du moins d'après l'opinion des membres. Si M<sup>lle</sup> MacDonald insiste pour qu'on l'interprète de cette façon, je jugerai la motion irrecevable. La question est des plus pertinentes, et je crois que l'argument de M. Lawrence en vient directement au fait. Vous pouvez discuter de ces questions, car ni l'une ni l'autre n'est réglée.

**Mlle MacDonald:** Monsieur le président, permettez-moi alors de prendre la parole car je tiens à ce que la motion entre en vigueur dès son adoption, du moins pour ce qui est des témoins cités et de la discussion des mesures concernant le Sénat et la Couronne. Je présente cette motion, non seulement parce que je me demande sérieusement si notre travail a vraiment une certaine utilité, mais aussi parce que je crois qu'en écoutant des témoins qui pourraient choisir de traiter surtout des questions dont la constitutionnalité est contestée, nous faisons perdre un temps précieux au Comité. Si nous pouvions prévenir à l'avance les témoins qu'ils doivent faire porter leurs observations et leurs exposés sur d'autres parties du projet de loi, sur d'autres sujets, ce serait plus utile. Je ne veux donc pas nuire aux témoins, je veux tout simplement qu'on leur fasse savoir quels sujets nous devons étudier.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Par conséquent, vous aimeriez que votre motion s'applique dès son adoption afin que nous n'entendions pas d'autres témoins?

**Mlle MacDonald:** Pas du tout, que les témoins ne parlent pas de sujets controversés. Par exemple, il se pourrait fort bien que M. Lang, demain, veuille nous parler des référendums régionaux auxquels il a fait allusion à l'extérieur du Comité et dont il n'est pas question dans les documents présentés par le Ministre des relations fédérales-provinciales. Je présume également que M. Gibson, M. Atkey, l'Association du Barreau canadien et d'autres, qui ont tous déjà abordé d'autres aspects du projet de loi, de la réforme constitutionnelle, auront amplement de quoi occuper les deux heures de leur comparution. Cela n'a rien à voir avec les témoins, si ce n'est qu'on devrait les avertir de ne pas traiter des deux sujets que le gouverne-



[Text]

the government to the Supreme Court, thus we would know whether or not they are constitutionally valid.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right. That does help. I am not entirely clear yet, but let me ask you one or two further questions to see if I can clarify this.

Your point then is that witnesses would continue to be called, but that they should not give evidence on the Senate of Canada or on the position of the Crown?

**An hon. Member:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** They could presumably give evidence on the questions raised by Professor Lederman with respect to the constitutionality of federal actions and so on?

**Miss MacDonald:** Certainly.

**Senator Frith:** Until somebody raises a question about that and then we would have to go to the Supreme Court about that too. Then some other question would come up and then we would have to go to the Supreme Court on that too.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is not the substance, Senator Frith; we will come to that. All right, I will consider whether any changes in wording are necessary to make that clear, but I understand your position now.

**Miss MacDonald:** Yes. Could I just make one more point?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Miss MacDonald:** You mentioned rule 200 in Beauchene's...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am not sure that that was the one.

**Miss MacDonald:** The words there "urge the government to consider the advisability of" that you mentioned have to be used if we are recommending the spending of money, but not...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The point was with regard to our agreement to hear witnesses and I was not clear as to whether you were proposing to allow witnesses to be heard or not.

**Miss MacDonald:** Oh, I am sorry.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** And you are, as I understand it.

**Miss MacDonald:** I am sorry, the point that I wanted to make, and I confused the two, was that you had mentioned the need to change the wording to "urge the government to consider the advisability of".

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Miss MacDonald:** My understanding is that that applies only if we are recommending the spending of money, but not otherwise.

• 1620

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, do you wish, then, to change the...

**Miss MacDonald:** To leave it.

[Translation]

ment, nous l'espérons, voudra renvoyer à la Cour suprême afin que nous sachions s'ils sont constitutionnels ou non.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bien. Cela nous aide. Je n'ai pas encore tout à fait compris, mais j'aimerais vous poser quelques autres questions pour être bien certain de mon fait.

Vous voulez qu'on continue à citer les témoins mais qu'on leur demande de ne parler ni du Sénat du Canada ni de la position de la Couronne c'est bien cela?

**Une voix:** C'est bien cela.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ils pourraient alors traiter des questions soulevées par le professeur Lederman au sujet de la constitutionnalité des mesures fédérales, etc?

**Mlle MacDonald:** C'est bien cela.

**Le sénateur Firth:** Jusqu'à ce que quelqu'un présente une motion à ce sujet, et alors nous devons encore une fois renvoyer cela à la Cour suprême. Puis une autre, et encore une autre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous n'en sommes pas encore à la discussion du fond, sénateur Firth, nous y viendrons plus tard. Bon, maintenant que je comprends bien votre position, je vais voir s'il faut apporter d'autres modifications au libellé de la motion.

**Mlle MacDonald:** Bien. Puis-je faire une dernière observation?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**Mlle MacDonald:** Vous avez parlé de la règle 200 de Beauchesne...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne suis pas certain qu'il s'agisse bien de celle-là.

**Mlle MacDonald:** Mais l'expression «prié le gouvernement d'étudier l'opportunité de» dont vous avez parlé, ne doit être utilisée que lorsqu'on recommande certaines dépenses et non pas...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le problème, c'était plutôt de savoir si on s'entendait pour citer les témoins ou non, et je ne savais pas si vous vouliez qu'on continue de les entendre ou non.

**Mlle MacDonald:** Je vous demande pardon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Or, si j'ai bien compris, vous voulez qu'on continue de les citer.

**Mlle MacDonald:** Je m'excuse, j'ai peut-être confondu les deux choses, mais il me semble que vous avez parlé de la nécessité de modifier l'expression «prié le gouvernement d'étudier l'opportunité de».

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En effet.

**Mlle MacDonald:** Mais il me semble que cette formule n'est utilisée que lorsqu'on veut recommander une dépense monétaire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bon. Alors, vous voudriez donc modifier...

**Mlle MacDonald:** La garder telle quelle.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You wish to leave your motion as it is?

**Miss MacDonald:** Right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** As it was initially submitted to us?

**Miss MacDonald:** Right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right.

**Mr. Gauthier:** Mr. Chairman, could you read Beauchesne's rule 200?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, I think perhaps the Clerk can bring that over but it may not be relevant, I do not know.

**Mr. Caccia** on this point.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman.

On the admissibility of this motion, I would like to speak against it by arguing that if we were to do what the mover of this motion proposes to do, all the witnesses who have not been heard so far but who are listed to be heard as of tomorrow would be denied the opportunity and the right to speak on the Senate and on the Crown. It would mean that a constitutional expert, not from Queen's University but from another university, who would hold an opinion different from Professor Lederman would not be entitled to speak to this Committee on what he thinks about the constitutionality of this bill in relation to the Senate and the Crown. This would also mean that, for instance, tomorrow morning, the Minister of Justice would be denied speaking on this subject if this motion were to be considered admissible and we voted in favour; and to me, Mr. Speaker, this is simply absurd.

Even if this motion would have been put at the earliest opportunity after hearing Professor Lederman, and it seems to me there was an opportunity last week and even yesterday, I would have argued against, but I would argue, Mr. Chairman, that a motion of this importance ought to have been brought forward to your attention for admissibility immediately upon hearing the views of Professor Lederman and not allowing so much time to elapse.

I think, Mr. Chairman, and finally this is the end of my argument on the admissibility, that I tend also to agree with you that we are bound to hear other witnesses. This is the commitment that this Committee made on August 15, as you quite rightly said, and we ought to continue our hearings on the whole range of issues and not by taking a course which would deny witnesses to comment on certain aspects of the total proposal.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Miss MacDonald:** You have got a point of order, Mr. Chairman. I do want to make the point that it has been very difficult to get the transcripts of what has gone on at Committee hearings and it is only by trying to get one non-official, unedited version that we could even look at what the Minister has said and what has been said by Professor Lederman and compare the two and see how much they are in conflict.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous voulez laisser votre motion telle quelle?

**Mlle MacDonald:** C'est bien cela.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Telle qu'elle nous a été présentée?

**Mlle MacDonald:** C'est bien cela.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien.

**M. Gauthier:** Monsieur le président, pourriez-vous lire le commentaire 200 de Beauchesne?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le greffier peut probablement me l'apporter, mais je ne sais pas si c'est pertinent.

**M. Caccia** veut prendre la parole à ce sujet.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président.

En ce qui concerne la recevabilité de la motion, je m'y oppose parce que si nous faisons ce que propose le motionnaire, tous les témoins qui n'ont pas encore comparu jusqu'ici et qui seront entendus à partir de demain se verraient refuser l'occasion et le droit de discuter du Sénat et de la Couronne. Il s'ensuivrait qu'un spécialiste en matière de Constitution qui viendrait d'une autre université que celle de Queen, par exemple, et qui serait d'un avis différent du professeur Lederman, n'aurait pas le droit de dire au Comité ce qu'il pense de la constitutionnalité du projet de loi en ce qui concerne le Sénat et la Couronne. Cela signifierait aussi que demain matin par exemple, le ministre de la Justice n'aurait pas le droit d'aborder ces questions, si la motion était déclarée recevable, pour être ensuite adoptée; à mon avis, monsieur le président, c'est tout simplement absurde.

Même si la motion avait été présentée le plus tôt possible après la comparution du professeur Lederman, et il me semble que c'était possible la semaine dernière et même hier, je m'y serais opposé, mais je prétends, monsieur le président, qu'une motion d'une telle importance aurait dû vous être soumise immédiatement après l'audition du professeur Lederman, et non pas si longtemps après.

Je termine mon intervention, monsieur le président, en disant que je crois également que nous sommes tenus d'entendre d'autres témoins. Le Comité s'y est engagé le 15 août, comme vous l'avez si bien fait remarquer, et nous devrions continuer d'entendre les opinions des témoins sur toute la gamme des questions à l'étude et que nous ne devrions pas enlever aux témoins le droit d'exprimer leur opinion sur certains aspects de l'ensemble du projet de loi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**Mlle MacDonald:** Je tiens à signaler, monsieur le président, qu'il a été très difficile d'obtenir le compte rendu des délibérations du Comité et que c'est seulement grâce à une version non officielle que nous avons pu mettre en regard les paroles du ministre et celles du professeur Lederman, afin de voir à quel point il y a conflit.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think all the transcripts are out now but I appreciate that we have had some difficulty.

Members are tending to mingle a bit the substance of procedural considerations here. Mr. Goodale has his name on and I would ask: are you on the procedural questions, Mr. Goodale?

**Mr. Goodale:** Mr. Chairman, yes, in relation to Mr. Caccia's last point.

I think, quite apart from the question of the substance of the motion, it is a very interesting procedural point that we have now progressed through two-and-a-half weeks of hearings in this Committee and up to now the list of witnesses have had before them our full reference from the House and have been free to comment upon all aspects of it; and most of them have been rather far-ranging in their comments and have not, either by their own views or by any dictate of this Committee, been restricted in what they have been able to state to us about any aspect of our terms of reference.

Now the proposal is being put to us that, from a procedural point of view, and two-and-a-half weeks into our proceedings and a full week after we have heard Professor Lederman, we should, in effect, change the rules of the game and say to our witnesses in future that we do not want to hear them about the Senate and that we do not want to hear them about the other matters that are suggested to be unconstitutional, and that they can only talk to us about certain limited things that are within our terms of reference. I think not only is that inherently unfair to the witnesses that come before us after this point and who may have views contrary to those who have already appeared before us, I also think from a procedural point of view it makes the acceptability of this motion at this stage very doubtful.

• 1625

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That question of unfairness may go more to the merits of the motion than to its admissibility. Mr. Stanfield is next.

**Mr. Stanfield:** I was going to say this, Mr. Chairman, that Mr. Caccia used the word "absurd". It seems to me to be absurd to suggest that the Committee cannot admit this motion and discuss it on its merits. Whether the Committee should adopt the motion is a different question but I would suggest very strongly that no effective argument has been made against the admissibility of the motion. Mr. Caccia and Mr. Goodale are really arguing about the merits although they disguised their arguments to some extent as arguments relating to admissibility. I repeat again, it would seem to me to be absurd to suggest that this Committee cannot consider properly this motion at this time; whether it adopts it is another matter.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, sir. Senator van Roggen.

**Senator van Roggen:** At this point, Mr. Chairman, other than just make the observation that surely this motion is admissible and surely this Committee has control over its own

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que tous les comptes rendus sont maintenant publiés, mais je sais qu'il y a eu des difficultés.

Les membres du Comité ont tendance à confondre un peu les questions de fond et les questions de procédure. M. Goodale a demandé la parole, mais j'aimerais savoir si vous voulez parler de questions de procédure, monsieur Goodale?

**M. Goodale:** Oui, monsieur le président, à propos des dernières observations de M. Caccia.

Même sans tenir compte du fond de la motion, il reste une question de procédure très intéressante à régler, car le Comité siège déjà depuis plus de deux semaines et tous les témoins entendus jusqu'ici ont été libres d'exprimer leur avis sur tous les aspects de la question que la Chambre nous a donné mandat d'étudier; et la plupart d'entre eux ne se sont aucunement limités dans leurs commentaires sur l'un ou l'autre des aspects de notre mandat, que ce soit de leur propre chef ou par suite de directives du Comité.

Et voici maintenant qu'on nous propose, deux semaines et demie après le début de nos séances et une semaine complète après l'audition du professeur Lederman, qu'on nous propose donc de modifier les règles du jeu et de dire à nos prochains témoins que nous ne voulons pas entendre leur opinion au sujet du Sénat ni de toute autre question que nous pensons inconstitutionnelle et qu'ils doivent se limiter à nous parler seulement de certains éléments de notre mandat. A mon avis, non seulement c'est fondamentalement injuste envers les témoins que nous entendrons dorénavant, et qui peuvent avoir des opinions contraires à celles que nous avons entendues jusqu'ici, mais la recevabilité de cette motion à l'heure actuelle est vraiment douteuse du point de vue de la procédure.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** L'idée d'injustice porte davantage sur les mérites de la motion que sur sa recevabilité. La parole est à M. Stanfield.

**M. Stanfield:** J'allais dire, monsieur le président, que M. Caccia a utilisé le mot «absurde» mais qu'il me semble à moi absurde de suggérer que le Comité ne peut pas accepter la motion et discuter de ses mérites. C'est une autre question que de savoir si le Comité devrait adopter la motion ou non, mais je soutiens qu'on n'a fait valoir aucun argument probant contre la recevabilité de la motion. M. Caccia et M. Goodale parlaient en fait des mérites de la motion, bien qu'ils aient prétendu que leurs arguments portaient sur sa recevabilité. Je répète qu'il me semble absurde de suggérer que le Comité ne peut pas étudier cette motion comme il convient; quant à savoir si elle sera adoptée, c'est une autre question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur. Sénateur van Roggen.

**Le sénateur van Roggen:** Je veux simplement dire, monsieur le président, que la motion est certainement recevable et que le Comité est sûrement en mesure de prendre une décision à ce



*[Texte]*

affairs, I for one will have something to say on the substance of it. I do not support the motion but I would like to be able to speak to it on its merits, not on a technicality.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In light of the explanation that Miss MacDonald has given us as to her intention with respect to witnesses, my reservations about conflict between this and our previous motion disappeared. I am now satisfied on that score that the motion is not inadmissible. However, in my opinion it is still admissible on the previous technical grounds which I first raised and I quote Beauchesne at paragraph 260. This is on page 219:

The tendency has been in the Canadian House of Commons, for the past twenty-five years, to rule out all motions purporting to give the Government a direct order to do a thing which cannot be done without the expenditure of money. Our Journals are full of precedents to this effect.

And so I would suggest that if the motion is to be debated on its merits it would have to be amended as I suggested to Miss MacDonald earlier to use the words:

The government consider the advisability of referring these provisions to the Supreme Court.

And further down in the third paragraph:

... that the Committee recommend that the government consider the advisability of obeying these proposals.

**Senator Forsey:** Where does this involve any expenditure of money?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think it would involve the expenditure of money in the provisional council, for instance.

**Senator Forsey:** Oh, surely with the magnificent, the ineffably infallible people they have in the Department of Justice, they surely would not want to hire outside counsel.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The court often appoints counsel in cases of this kind. If you want to argue that further, if you want me to consider it, I will do so but if you want a ruling now, I think I would have to rule that it is out of order on that ground but I think ...

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, really, what is the difference between urging the government and recommending. That does not involve the government even if you suppose that it is going to involve money. Urging and recommending do not involve the expenditure of money nor in any way, shape or form does it order the government to do anything. The government can say, "Thank you very much. You have urged us to do this and we do not propose to do it. Good bye."

**Mr. McGrath:** I also think, Mr. Chairman, if you look in the journals of the House you will find many precedents where Opposition members have moved motions calling on the government to refer specific or certain questions to the Supreme Court of Canada. That argument has never come into it about

*[Traduction]*

sujet. J'aurais toutefois un mot à dire sur le fond de la motion. J'y suis opposé, mais j'aimerais pouvoir discuter de ses mérites, et non pas d'un détail technique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Étant donné les explications que M<sup>me</sup> MacDonald vient de nous donner quant à son intention au sujet des témoins, je n'ai plus de réserve à formuler au sujet d'un conflit possible entre cette motion et la précédente. Je suis maintenant convaincu qu'à cet égard la motion n'est pas irrecevable. Cependant, je pense qu'elle reste recevable pour les motifs d'ordre technique que j'ai déjà mentionnés et je cite le paragraphe 260 de Beauchesne. A la page 223 de la version française, on peut lire:

(1) Depuis vingt-cinq ans, il est d'usage, à la Chambre des communes du Canada, de rejeter toutes les motions visant à ordonner au gouvernement de façon directe de prendre une initiative requérant nécessairement des dépenses monétaires. Nos journaux parlementaires sont remplis de précédents dans ce sens.

Je pense donc que si nous devons discuter des mérites de la motion, il faudrait qu'elle soit modifiée, comme je l'ai suggéré à M<sup>me</sup> MacDonald, en utilisant les mots suivants:

Que le gouvernement étudie la possibilité de soumettre ces questions à la Cour suprême.

Et plus loin, au troisième paragraphe:

... que le Comité recommande au gouvernement de voir s'il convient de respecter ces propositions.

**Le sénateur Forsey:** Où voyez-vous des dépenses monétaires?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que les services d'un conseiller temporaire, par exemple, entraîneraient des dépenses.

**Le sénateur Forsey:** On n'aura sûrement pas besoin d'engager des conseillers de l'extérieur, étant donné qu'il y a d'éminents spécialistes infallibles au ministère de la Justice.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La cour nomme souvent un conseiller juridique dans des cas de ce genre. Si vous voulez que j'étudie davantage la question, je le ferai, mais si vous voulez que je me prononce dès maintenant, je pense que je devrais déclarer la motion irrecevable pour cette raison, mais je crois ...

**Le sénateur Forsey:** Quelle est vraiment la différence entre exhorter le gouvernement et lui faire des recommandations, monsieur le président? Cela n'engage pas le gouvernement, même si vous supposez que cela entraînera des dépenses. Le fait d'exhorter ou de recommander n'entraîne aucune dépense monétaire, car il ne s'agit en aucune manière d'ordonner au gouvernement de faire quelque chose. Le gouvernement peut dire: «Merci beaucoup de nous avoir exhorté à faire ceci, mais nous ne nous proposons pas de le faire».

**M. McGrath:** Je crois également, monsieur le président, que si vous consultez les journaux de la Chambre, vous verrez bien des précédents où des députés de l'Opposition ont proposé des motions demandant au gouvernement de soumettre certaines questions à la Cour suprême du Canada. On n'a jamais mis en

## [Text]

the admissibility of it on the grounds of being a charge on the exchequer.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is not really the principal factor. The Journals for instance, of March 31, 1969, pages 873 to 874 take this position

... the form of the report should not and cannot directly or by implication, direct the government to introduce or Parliament to enact legislation. The accepted form of a committee's recommendations dealing with proposed legislation is "that the government give consideration to the advisability of introducing the necessary legislation."

• 1630

Now this is a reference to a court rather than legislation, but it seems to me there is a strong analogy. I do not think the primary question is one of expenditure of money or not; I think it is a question of how directly a direction can be given to the government.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, if I urge you to give a certain ruling, that is not directing you. If I recommend that you give a certain ruling, that is not directing you. You can tell me to go to Jericho or to jump in the Ottawa River.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, if what Senator Forsey says is right, namely, that your suggestion as to what it should be is no different to what it is here, then why not take his recommendation if they are the same thing? What is the difference? If there is no difference, cannot we get by this question by adopting the Chairman's suggestion, which you say amounts to the same thing?

**Senator Forsey:** Let us hear what Miss MacDonald has to say to that.

**Miss MacDonald:** If that would make you feel any better, Mr. Chairman, I think the words "recommendation" and "consider the advisability" have one and the same meaning. If you feel that it makes it better from your point of view in presenting this, then, fine, I will accept that.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. Well, without an exhaustive study of the precedents—and we have only a few of them here—if I had to rule now I would have to rule it was out of order on that basis. If you want me to reconsider it, I will, but if you are prepared to change it, it seems to me that makes it simpler.

**Miss MacDonald:** I will change it, sir, because I see no difference between the two.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right.

**Mr. Lawrence:** Now we recommend that you change it though.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would members who wish to take part in the substance discussion indicate their names for this because I have the two lists a bit confused? I am sorry.

## [Translation]

doute la recevabilité de la motion en raison des dépenses qui pourraient en résulter pour l'Échiquier.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce n'est pas vraiment le facteur primordial. Au Journal du 31 mars 1969, aux pages 873 et 874, on dit:

... la forme du rapport ne doit pas et ne peut pas, directement ou implicitement, amener le gouvernement à présenter ou le Parlement à opter une mesure législative. La formule adoptée pour les recommandations d'un comité concernant la mesure proposée est «que le gouvernement avise à l'opportunité de présenter la mesure nécessaire».

Cela se fonde sur le jugement d'un tribunal plutôt que sur une loi mais, à mon avis, c'est très semblable. Je ne pense pas que ce soit une question de dépenses. Il s'agit plutôt d'instructions données au gouvernement de façon directe.

**Le sénateur Forsey:** Monsieur le président, si je vous exhorte à prendre une décision, je ne vous donne pas des instructions. Si je vous recommande de prendre une certaine décision, je ne vous donne pas d'instructions. Vous pouvez m'envoyer au diable ou me dire d'aller me jeter dans la rivière.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, si le sénateur Forsey a raison de dire que votre proposition ne modifie rien la motion actuelle, pourquoi alors ne pas mettre sa recommandation à contribution? S'il n'y a pas de différence, ne pourrions-nous pas alors adopter la position du président, ce qui reviendrait au même?

**Le sénateur Forsey:** Voyons ce que M<sup>lle</sup> MacDonald a répliquer.

**Mlle MacDonald:** Si vous préférez, monsieur le président, les expressions «recommandant» et «voir s'il convient» signifient la même chose. Si vous pensez qu'il vaut mieux présenter les choses ainsi, très bien, je m'incline.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Sans avoir eu le temps d'étudier en profondeur les précédents, qui ne sont pas très nombreux du reste, je dirais, si je devais prendre une décision dès maintenant, que votre motion est irrecevable. Si vous voulez bien me donner le temps d'y réfléchir, je le ferai, mais puisque vous dites maintenant que vous êtes prête à la modifier, cela me simplifiera les choses.

**Mlle MacDonald:** Je la modifierai, monsieur, parce que je ne vois aucune différence entre les deux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien.

**M. Lawrence:** Il faut que cette motion soit modifiée cependant.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Les membres du comité qui souhaitent prendre part à la discussion sur la teneur du sujet peuvent-ils me rappeler leur nom car mes deux listes sont mélangées. Excusez-moi.

*[Texte]*

Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** I had requested earlier that at this point...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, I recall that.

**Senator McIlraith:** ... I would have an opportunity of raising a question before we discussed the substance. It is simply this. I think this motion in its substance is pretty far reaching and has a great deal of significance to the work of the Committee in relation to our terms of reference. I for one would like an opportunity to think a little bit about it and to discuss it more fully. I would prefer, from my own point of view, to discuss this sometime after two or three days when we have had a chance—next week.

I am also a little troubled about something else that is going on in the Committee. There is a travel difficulty that, fortunately, does not affect me personally—or Senator Forsey and a few others. But it does affect some other members rather severely. I do not want us to be in the position in this Committee at this stage—or I hope at any stage—of having important decisions of such far-reaching implications as this, taken when some of the ones who are tremendously interested in this subject are not here.

I do not know. Far be it for me to speak for the people from Nova Scotia, but I notice one of them is not here, and from the far-reaching areas, but...

**An hon. Member:** The Prairies.

**Senator McIlraith:** The Prairies, and so on. But I think it is something we should take account of and, unless there is some desire to have an immediate decision, I would like to see this thing stood over and give members of the Committee a chance to consider it because I am concerned about its implications. It is pretty far-reaching, and I for one would like to think over it a couple of days.

That was what I was going to ask, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think, to put this correctly procedurally, you should move that as an amendment.

**Senator McIlraith:** I will put it in the form of a motion: That the discussion on this be postponed until Wednesday of next week—or whatever. I am open to suggestions.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Well, I suppose I will just continue with the regular order then. We have both the motion and an amendment to it now before us.

Mr. Goodale is next and then Senator van Roggen.

**Mr. Goodale:** Mr. Chairman, I take it at this stage we can discuss the substance of the motion...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Goodale:** ... as well as, I think, the very interesting and important point raised by Senator McIlraith.

*[Traduction]*

Sénateur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai demandé plus tôt...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, je m'en souviens.

**Le sénateur McIlraith:** ... qu'on me permette de soulever une question avant d'entrer dans le vif du sujet. Voici ce qu'il en est. Je pense que cette motion porte à conséquences et revêt une grande importance pour le travail du comité étant donné notre mandat. Pour ma part, j'aimerais qu'on me permette d'y réfléchir un peu avant d'en discuter. J'aimerais donc que la discussion en soit reportée à la semaine prochaine.

Il est autre chose qui me préoccupe. Il s'agit du problème des déplacements même si, heureusement, cela ne m'atteint pas personnellement. Le sénateur Forsey et quelques autres sont dans le même cas que moi. Toutefois, d'autres membres du comité connaissent ce problème et je ne voudrais pas, qu'à un moment ou à un autre, des membres de ce comité aient à prendre des décisions au sujet de questions aussi importantes que celle-ci en l'absence de ceux qui s'intéressent vivement au sujet.

Je ne sais pas ce qu'il faudrait faire. Loin de moi l'idée de plaider la cause des gens de la Nouvelle-Écosse mais je ne peux m'empêcher de constater que l'un d'entre eux n'est pas ici, qu'il représente une région éloignée et...

**Une voix:** Que faites-vous des Prairies?

**Le sénateur McIlraith:** ... Les Prairies aussi. Il nous faut donc tenir compte de la situation et, à moins qu'on ne souhaite prendre une décision immédiatement, j'aimerais réserver la discussion et permettre aux membres et de ce comité d'y réfléchir car les implications en sont nombreuses.

C'est ce que je voulais vous demander, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pour respecter la procédure, il vous faudrait présenter cela comme un amendement.

**Le sénateur McIlraith:** J'en ferai donc une motion: que la discussion de la motion de M<sup>lle</sup> MacDonald soit reportée à mercredi prochain... ou à plus tard. Je n'ai pas d'opinion ferme là-dessus.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. Je poursuis donc. Nous sommes donc saisis d'une motion et d'un amendement à cette dernière.

M. Goodale a la parole et il devra ensuite la céder au sénateur van Roggen.

**M. Goodale:** Monsieur le président, si je comprends bien, nous pouvons discuter de la teneur de la motion...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**M. Goodale:** ... et, en même temps, la question fort intéressante et extrêmement importante soulevée par le sénateur McIlraith.



*[Text]*

I would certainly agree with his basic thesis that, at the end of today's sitting when we have said all that we have to say about this resolution or this motion, we around this table perhaps should not consider the subject closed and that there is nothing more to say on it, because a number of members have indicated they would like to have some time to consider the substance of it. Also there are a number of members who for very understandable reasons are not here today, simply because they could not get here with the transportation difficulties that exist in the country at the present time.

• 1635

To deal with the substance, Mr. Chairman, as I began to say a few moments ago, I would think it would be rather curious for this Committee, on the very day before we are about to hear the Minister of Justice very probably on the precise issue that is raised on this motion, to take steps at this stage to cut off the Committee's consideration of that precise subject. It would seem to me to be rather foolish and counterproductive to take that step. We have had one very interesting opinion presented earlier in our deliberations by Professor Lederman. I think in the course of our discussion with him it became clear that the point that he was putting forward was not altogether unchallenged and it was not, at least in my mind, conclusive of the point that he was trying to make.

Mr. Chairman, look at the program of activities which we have laid out before us; as you pointed out earlier, we have already made a decision to hear a scheduled set of witnesses running until September 19 and we have included in that scheduled set of witnesses, Professor Lederman himself again, together with a number of other very interesting constitutional experts in the country—I see Professor Tarnapolsky's name on the list; I see the Canadian Bar Association listed; I see Dr. Laforet listed; I see at least one provincial premier listed. I will not run through them all. The document of our schedule is a public document and I think all of those people, not the least of which being the Minister of Justice, will have something very relevant to say to the very subject matter of this motion which some members of the Committee are now attempting to stop the discussion on. Why we would want to do that at this particular juncture in our proceedings is beyond me and I think, as I say, it would be foolish and counterproductive to take that step at this time.

It seems to me, Mr. Chairman, that at the very least, with all due respect to the other witnesses, we would want to hear the Minister of Justice on this particular point. Previously when the Minister of Federal-Provincial Relations was appearing before us he was asked a number of questions relating to the constitutionality of the provisions affecting the Senate and affecting the Crown. We had a very good discussion with him about the pros and cons of that, but if my memory serves me correctly, at least one and I believe several members of this Committee, including members of the opposition, made the point that the Minister should see to it that a comprehensive government statement justifying the constitutionality of the provisions that have been proposed should be presented to this Committee for our consideration. I would presume, with the

*[Translation]*

J'abonde dans le sens du sénateur McIlraith et, au terme de la séance d'aujourd'hui, lorsque nous aurons débattu de cette résolution ou de cette motion, nous voudrions peut-être revenir sur le sujet car un certain nombre de membres du comité ont signalé qu'ils souhaitaient réfléchir à la teneur de cette motion. Pour des raisons évidentes, beaucoup de membres sont absents aujourd'hui étant donné les difficultés que connaissent actuellement les moyens de transport au pays.

Je reviens à la teneur de la motion. Il serait pour le moins curieux que les membres du comité décident de ne plus étudier une question dont le ministre de la Justice nous entretiendra sûrement demain quand il comparaitra devant nous. Il serait donc primesautier voire néfaste de prendre une telle décision dès maintenant. Le professeur Lederman nous a fait part d'un point de vue très intéressant il y a quelques jours. Je crois qu'au cours des discussions que nous avons eues avec lui, il est devenu évident que l'argument qu'il faisait valoir était loin d'être incontestable, du moins pour moi, et je n'ai pas pu me rendre inconditionnellement à l'opinion qu'il nous a présentée.

Monsieur le président, si vous jetez un coup d'oeil sur notre calendrier, vous constaterez que nous sommes convenus d'entendre une série de témoins et que les dates sont déjà arrêtées jusqu'au 19 septembre. Le professeur Lederman reviendra témoigner d'ici là, ainsi que d'autres experts en matière de constitution. Je constate que le nom du professeur Tarnapolsky est sur la liste de même que celui des représentants de l'Association du barreau canadien. Le professeur Laforêt viendra témoigner ainsi qu'un premier ministre provincial. Je ne vous ferai pas lecture de la liste. Notre calendrier est un document public et tous ces témoins, le ministre de la Justice n'étant pas le moindre, auront à nous communiquer des propos très pertinents sur la question qui fait l'objet de cette motion et que certains membres du comité voudraient voir rayer de nos débats. Pourquoi faire cela maintenant? Je ne sais pas, cela me dépasse et je pense qu'il serait primesautier de prendre une telle décision maintenant.

Monsieur le président, sauf le respect que je dois aux autres témoins, il nous faudrait entendre ce que le ministre de la Justice à nous communiquer là-dessus. Le ministre responsable des relations fédérales-provinciales a déjà comparu et on lui a posé des questions sur la constitutionnalité des dispositions touchant le Sénat et la Couronne. La discussion que nous avons eue avec lui a été fructueuse et on a fait valoir des arguments pour et contre; toutefois si ma mémoire est bonne, un membre du comité, et peut-être plusieurs autres, y compris des membres de l'Opposition, ont réclamé que le ministre fasse une déclaration au nom du gouvernement pour justifier de la constitutionnalité des dispositions contenues dans le bill dont le comité est saisi. Je suppose que, puisque le ministre de la Justice sera ici demain, il nous fera part du point de vue du

## [Texte]

Minister of Justice coming before us tomorrow, that he will have a great deal to say on that particular subject and he is saying it specifically in response, not only to Professor Lederman but in response to direct requests made to the government by members of this Committee for us to have that very explanation. It would seem to me on that basis alone we would want to proceed with our hearing tomorrow to ensure that we have the complete views of the Minister of Justice representing the government on this very point.

As well, when you get by tomorrow and see a legislator from the Province of British Columbia, a former parliamentarian, the Canadian Bar Association, Dr. Laforet and Professor Tarnapolsky and others on this list, all of whom are bound to have something to say pertinent to this subject, I think it would be basically unreasonable for us to want to stop the discussion at this stage.

It seems to me that we have been assigned the task of hearing evidence and opinions and ideas, of asking questions of the people who present those ideas to us, of trying to analyse their suggestions and synthesize our own opinions and impressions as we draft a report for submission back to the House of Commons and the Senate. And to go 2½ weeks through that process, allowing all witnesses to express their views fully, and then to say, "Well, we have really heard enough or heard too much about the Senate and the position of the Crown and we are not going to hear anybody else on that subject, even though some of our witnesses have been free to comment, we are going to say to the rest of them, "You can come until September 19 but you cannot say anything about the Senate and you cannot say anything about the position of the Crown." I think that is inherently unfair, I think it is unreasonable and I do not think it would be a proper or an advisable course of conduct for this Committee.

• 1640

So to get back to the words used, Mr. Chairman, in the second line of the first sentence in the motion, "that this committee does not feel justified", that is the language used, "in continuing its consideration of these points," on the contrary, Mr. Chairman, I think the Committee is fully justified in continuing to hear the differing opinions that are undoubtedly going to be presented to us. I do not think any witness that we have heard has held precisely the same view as all or any of the previous witnesses. To say that at this juncture we should jump in and cut off the consideration on that point when some witnesses have been able to say everything to us and the others in the future, presumably, would not be able to if this motion is passed, I think is basically unreasonable and would certainly impair the otherwise good and productive consideration that this Committee might be able to give to the very important questions before it.

On that basis I would certainly oppose the proposal that Miss MacDonald has put before the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator van Roggen.

## [Traduction]

gouvernement sur ce sujet. Il le fera en réponse non seulement aux propos du professeur Lederman mais aussi à la demande faite au gouvernement par les membres du comité qui réclament une explication. Voilà pourquoi je pense que nous devons nous réunir demain afin d'écouter le ministre de la Justice qui nous fera part du point de vue du gouvernement là-dessus.

Par ailleurs, quand on parcourt cette liste et qu'on constate qu'un législateur de la province de Colombie-Britannique, un ancien parlementaire, des représentants de l'Association du barreau canadien, le professeur Laforêt et le professeur Tarnapolsky et bien d'autres qui ont sûrement quelque chose de très pertinent à dire sur le sujet sont invités, j'estime qu'il est impensable de songer à mettre fin à la discussion pour l'instant.

On nous a confié une tâche, qui consiste à entendre des témoignages, à poser des questions à ceux qui nous feront part de leurs idées, à analyser leurs propositions et à faire une synthèse de leurs opinions pour ensuite rédiger un rapport que nous présenterons à la Chambre des communes et au Sénat. Nous consacrerions ainsi deux semaines et demie à ce processus, en permettant à tous les témoins d'exprimer pleinement leurs opinions et, ensuite, nous déciderions que nous en avons vraiment suffisamment entendu ou même trop entendu à propos du Sénat et de la position de la couronne, et que nous ne voulons plus entendre personne à ce sujet; même si certains de nos témoins ont été libres de dire ce qu'ils voulaient, nous dirions au reste qu'ils peuvent venir jusqu'au 19 septembre, mais qu'ils ne peuvent rien dire à propos du Sénat ou du rôle de la couronne. A mon avis, cela serait fondamentalement injuste et déraisonnable et je ne crois pas que ce serait là un comportement acceptable et recommandable pour ce comité.

Monsieur le président, je reviens au libellé employé à la deuxième ligne de la première phrase de la motion: «que ce comité ne se croit pas justifié», ce sont bien les termes utilisés, «de continuer son étude de ces questions»; au contraire, monsieur le président, je crois que le comité est tout à fait justifié de continuer à entendre les différentes opinions qui nous seront sans doute présentées. Tous les témoins que nous avons entendus n'étaient pas exactement du même avis. Je crois tout à fait déraisonnable d'affirmer que nous devrions maintenant interrompre notre étude de cette question; certains témoins ont pu dire tout ce qu'ils voulaient alors que d'autres seraient dans l'impossibilité de le faire, si cette motion était adoptée. Une telle mesure nuirait certainement à la qualité de la discussion que ce comité pourrait avoir au sujet des très importantes questions qui lui sont soumises.

C'est pourquoi je m'oppose très certainement à la proposition que M<sup>lle</sup> MacDonald a faite à ce comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur van Roggen.



## [Text]

**Senator van Roggen:** Firstly, I might just say relative to Senator McIlraith's point that he may well have a very good point, and I pray the indulgence of the Committee to speak to this now, rather than after reflection on it, because of the travel problems I have to leave at 7:00 a.m. tomorrow for Vancouver or I end up in San Francisco tomorrow night—it may be impossible for me to get back next week—in addition, to which I have an urgent matter in Vancouver, next Thursday. I would only be able to come down for one day.

On the question of travel, I might just digress, Mr. Chairman, to say that I think you should make further representations to the government that when Parliament is not sitting but an important committee of this sort is sitting at a time like this, out of those several aircraft that they have wandering around out there and sitting in different parts of the country, they would give some consideration to accommodating members of this Committee who are taking their summer holidays to come down here.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I hope some of them do that tomorrow morning. It would be a good opportunity.

**Miss MacDonald:** We have the Minister of Transport.

**Senator van Roggen:** Relative to the motion, Mr. Chairman, I support fully the need for a reference to the Supreme Court of Canada on this important matter, not because Professor Lederman might be right, although I feel he is right because I have arrived at the same agreement before hearing him, but for the perfectly good reason as expressed by Mr. Macdonald, yesterday, in the group we had before us, who said that he did not know the legal answer to the problem but surely it was so obviously impinging in laymen's language on areas of deep concern to the provinces relative to the monarchy and the Senate, which are supposed to be there for provincial protection, whether it is or not, and so on but surely in common sense and morally—I think he used those terms—such a matter should be resolved so that this bill not be put forward as a joint reference with that type of question in the air, no matter how many witnesses come and disagree with Mr. Lederman.

So I would be certainly supporting in the strongest possible terms that our first report on October 10 to our respective Houses include a plea for such a reference by the government to the Supreme Court. But I do not support the resolution of Miss MacDonald at this time because I can see no reason why, just because one witness raises a legal question in our minds, we should suspend the work of the Committee. Endless numbers of witnesses may come forward with various opinions and problems that will give us a similar excuse to suspend our work.

• 1645

I think it is also important to keep in mind that if we did go this route, the government would have every reason to think we were not taking this part of our study sufficiently seriously

## [Translation]

**Le sénateur van Roggen:** Tout d'abord, j'estime que le sénateur McIlraith a fait une excellente suggestion, et j'implore le comité de s'occuper dès maintenant de cette question, plutôt que d'attendre pour y réfléchir, ceci à cause de problèmes de transport. Je dois partir à 7 heures demain matin pour Vancouver, sinon je me retrouverai à San Francisco demain soir. Il me sera peut-être impossible de revenir la semaine prochaine. De plus, j'ai une importante question à régler à Vancouver jeudi prochain, et je ne pourrai donc être ici qu'un seul jour.

Quant à la question des voyages, si vous me permettez une digression, monsieur le président, je dirai qu'à mon avis vous devriez faire d'autres démarches auprès du gouvernement pour que, lorsque le Parlement ne siège pas mais qu'un important comité comme celui-ci siège à cette époque de l'année, un de ces nombreux avions stationnés un peu partout dans le pays soit mis à la disposition des membres de ce comité qui empiètent sur leurs vacances pour siéger ici.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'espère que nous pourrions le faire demain matin. Ce serait le bon moment.

**Mlle MacDonald:** Nous entendrons le ministre des Transports.

**Le sénateur van Roggen:** Quant à la motion, monsieur le président, je conviens tout à fait qu'il est nécessaire de renvoyer cette importante question à la Cour suprême du Canada, non pas parce que le professeur Lederman pourrait avoir raison, même si c'est mon avis, car j'étais arrivé aux mêmes conclusions que lui avant même de l'entendre, mais plutôt pour l'excellente raison exprimée hier par M. Macdonald. Il affirmait ne pas connaître la solution juridique au problème, mais que, pour utiliser un langage simple, les questions de la monarchie et du Sénat préoccupaient grandement les provinces. Ces institutions sont censées exister pour protéger les intérêts des provinces, qu'elles le fassent ou non, etc. En utilisant je crois les mots de M. Macdonald, pour faire preuve de bon sens et de moralité, il faudrait que cette question soit résolue afin que ce projet de loi ne fasse pas l'objet d'une résolution conjointe des deux Chambres tant que de tels doutes subsisteront, peu importe le nombre de témoins qui seront en désaccord avec M. Lederman.

Je suis certainement d'accord pour que notre premier rapport du 10 octobre à nos Chambres respectives comprenne la demande d'un tel renvoi à la Cour suprême par le gouvernement. Mais, pour l'instant, je n'appuie pas la résolution de mademoiselle MacDonald, car je ne vois pas pourquoi, uniquement parce qu'un témoin a soulevé une question juridique dans notre esprit, nous devrions suspendre les travaux du Comité. Une foule de témoins pourraient se présenter avec des opinions et problèmes variés et nous donneraient ainsi des excuses semblables pour suspendre nos travaux.

Il ne faut pas oublier non plus que si nous procédons ainsi, le gouvernement aura de bonnes raisons d'en conclure que nous ne prenons pas notre étude au sérieux et que nous devrions



## [Texte]

and that we should press on and listen to other witnesses with other points of view on this very point.

I would go so far as to urge on the steering committee of this Committee that it consider whether or not there are sufficient witnesses coming who can bring us further evidence on this point, such as Professor Scott, people of that sort. Maybe you would want to consider, in light of this resolution and in light of this terribly fundamental question that is being raised before us, whether or not you should change some of your witnesses on your schedule to properly cover this point during the month of September and prior to our preliminary report to our respective houses on October 10 if there is no election in the meantime. So more witnesses on this subject should certainly be listened to by the Committee and I can see no reason for suspending the work of the Committee relative to these two important areas while we get to the point where we can make a report to our houses, making that recommendation if others agree at that time that it should be made.

The only remaining point I would like to make, Mr. Chairman, is that the question of a reference to the Supreme Court of Canada, if it were indeed to be recommended, is a very difficult technical subject as to the wording of the reference, the nature of the reference, the legal implications of the reference; in what form it could be properly put forward to the court. I again raise the objection I have to this Committee not having the power given to it to hire outside counsel to assist it in that type of thing in our report if we wanted to recommend or urge the government to make a reference. I do not feel like leaving that reference to the mercy only of the Department of Justice lawyers, who have already got a position in this area, and I would like us to be in a position to hire outside counsel to assist us in maybe drafting the nature of the reference. This we cannot do, and I wish to put it on the record that I deplore that fact once again.

By the way, I should say that this is in no way a reflection on Mr. Dobell and his staff. They have been the staff for my Committee in the Senate for so many years and I have such a high regard for them I cannot express it, but they are not constitutional lawyers and I am talking about some very specialized assistants that this Committee should be able to hire, and I think it is unfortunate that we do not have the power to do so.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator van Roggen. I would intervene in the debate and might just say that witnesses like Professor Scott, who is not yet officially on the list of witnesses, are not there because we have not been able to pin them down to a date. We will continue to do that, but we are trying with all of these other witnesses. They just have not been prepared either to appear or to appear at any particular date as of yet.

**Senator van Roggen:** I would like to add about outside counsel that much as I respect the opinions of witnesses who come and give evidence, legal expertise, on this particular point, that is different to having a man hired to do a specific draftman's job for us.

## [Traduction]

plutôt avancer et écouter d'autres témoins avec d'autres points de vue sur cette question.

J'inciterais même notre Comité directeur de voir s'il y a assez de témoins à venir qui peuvent nous apporter des témoignages supplémentaires à ce sujet, par exemple, le professeur Scott, des personnes de ce genre. Compte tenu de cette résolution et de cette question très fondamentale qu'on vient de soulever, vous voudrez peut-être changer la date de comparution de certains témoins afin de bien étudier cette question au cours du mois de septembre et avant notre rapport préliminaire aux deux chambres le 10 octobre, s'il n'y a pas d'élection entre temps. Le Comité doit donc certainement écouter d'autres témoins à ce sujet, et je ne vois aucune raison pour suspendre nos travaux sur ces deux sujets tant que nous n'en serons pas arrivés au stade où nous pouvons soumettre un rapport aux deux Chambres; à ce moment là, on pourra faire cette recommandation si d'autres sont d'accord.

La seule chose qui me reste à dire, monsieur le président, est que si on va effectivement recommander un renvoi à la Cour suprême du Canada, il faut penser au fait que le libellé de ce renvoi sera un exercice très difficile et très technique; il faudra également décider sous quel forme on pourra le présenter à la Cour. Il est donc fort regrettable que ce Comité ne soit pas habilité à engager un conseiller de l'extérieur pour l'aider à rédiger certaines parties de notre rapport, notamment si nous voulons recommander au gouvernement de faire un renvoi. Je ne suis pas d'accord pour laisser ce renvoi au seul soin des avocats du ministère de la justice, qui ont déjà un parti pris sur ce sujet, et j'aimerais que nous puissions engager un conseiller de l'extérieur pour nous aider éventuellement à rédiger ce renvoi. Malheureusement, nous ne pouvons pas le faire, mais j'aimerais que ces remarques soient bien consignées au dossier.

En passant, j'aimerais dire que je n'essaye pas de critiquer M. Dobell ni son personnel. Ils ont fait partie de l'effectif de mon Comité au Sénat depuis tant d'années qu'il m'est impossible de trouver des mots pour dire à quel point je les respecte; toutefois, ils ne sont pas avocats constitutionnels, et votre Comité aurait besoin de conseillers très spécialisés; il est vraiment malheureux que nous ne soyons pas habilités à le faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur van Roggen. J'aimerais interrompre la discussion pour dire que des témoins comme le professeur Scott, ne figurent pas encore officiellement sur la liste des témoins parce que nous n'avons pas encore pu fixer une date précise. Nous allons essayer de le faire, mais il y a tant d'autres témoins.

**Le sénateur van Roggen:** J'aimerais ajouter au sujet des conseillers de l'extérieur que, bien que je respecte les opinions et l'expertise juridique des témoins qui comparaissent devant notre comité, ce n'est pas la même chose que d'engager une personne pour faire un travail de rédaction bien précis.

## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right. Mr. Lawrence is next, and then I have Messrs. Bussièrès, Lee, Frith, Forsey, Caccia.

**Mr. Lawrence:** I must say I have to disagree with the last two speakers. I have a different view of this Committee. I do not think this is a terribly important Committee. I think this is a dead-end Committee because this is a dead-end piece of legislation that is not going anywhere.

I think basically we are wasting our time. This has been agreed to I think by a number of people on the Committee already who are not of the same political persuasion as I am. I think in many ways this legislation is not going anywhere. It is certainly not going to get through the combined houses of Parliament as they are presently constituted. If an election is called, I would imagine that no matter what the complexion of the next government would be, this bill would not be reintroduced in its present form in any event. So many flaws have already shown up in it, outside of this Committee and even in this Committee.

I am worried about the time we are wasting. I would agree with Mr. Goodale that I think many opinions are going to continue to be expressed, both pro and con, respecting the jurisdiction of the federal Parliament to unilaterally act on some of these matters but that just adds to the hot air around here because in the final outcome if there is going to be the perseverance shown by the Minister of the crown who is responsible for this piece of legislation who has already appeared before us, and if that perseverance is still going to be shown in that way about this piece of legislation, then it is going to end up before the only body that can adjudicate on it in any event, namely the Supreme Court, so the sooner that reference is made the better. The sooner we stop talking about it and have that reference made the better.

• 1650

What is the sense of having Professor Scott's opinion, the Canadian Bar Association's opinion, the Department of Justice's opinion, which we may or may not be getting tomorrow on this matters; the point is the government has laid out its position. Another very forcible argument has been made the other way. There may be varying shades in respect of both of those opinions that will come before us but it is a waste of time, and quite frankly I am getting selfish about it. It is a waste of my time. It is a waste of the taxpayers' money having this Committee go on in many respects and that is one of the most important of them. The only way that is going to be rectified is by an adjudication by the Supreme Court and the sooner it gets done the better if the government is going to persevere with the matter.

I for one have heard enough to realize that there are serious doubts one way or the other. I do not think there is a soul in this Committee who would say that the matter is clear cut; they would be pretty rash if they did say that. The matter has to be adjudicated the sooner the reference is made the better. Therefore, I would support, first of all, the vote being taken immediately.

## [Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord. La parole est maintenant à M. Lawrence, après quoi j'ai messieurs Bussièrès, Lee, Frith, Forsey et Caccia.

**M. Lawrence:** Je dois dire que je ne suis pas d'accord avec les deux derniers orateurs. J'ai une opinion différente de ce Comité. Je ne crois pas qu'il soit très important. A mon avis, ce comité qui ne va nulle part, car il traite d'un projet de loi qui ne va nulle part.

Je crois qu'au fond nous perdons notre temps. Plusieurs membres du Comité de partis politiques différents l'ont déjà reconnu. Je crois qu'à de nombreux égards, cette loi ne va nulle part. Il est sûr que cette loi ne sera pas adoptée par les deux Chambres du Parlement telles qu'elles sont présentement constituées. Si une élection est annoncée, je suppose que peu importe les politiques du nouveau gouvernement, ce projet de loi ne sera pas représenté, en tout cas pas sous sa forme présente. Des témoins, ainsi que des membres du comité, ont déjà repéré une foule d'erreurs dans ce projet de loi.

Le temps que nous perdons m'inquiète. Je suis d'accord avec M. Goodale car je crois que beaucoup d'opinions seront encore exprimées, pour et contre, à savoir si le Parlement fédéral a la compétence d'agir de façon unilatérale dans certain domaines, mais cela n'est qu'une perte de temps supplémentaire car, en dernier ressort, si le ministre de la Couronne responsable de ce projet de loi, et qui a déjà comparu devant nous, maintient sa position, le projet de loi va se retrouver devant le seul groupe qui peut, de toute façon, le juger, c'est-à-dire la Cour suprême; donc, plus tôt sera fait ce renvoi, mieux ce sera.

A quoi bon demander l'opinion du professeur Scott, l'opinion de l'Association du Barreau canadien, l'opinion du ministre de la Justice, que nous connaissons d'ailleurs peut-être demain, l'essentiel est que le gouvernement ait déjà exprimé son point de vue. On a présenté un très bon argument contraire. Il se peut que nous entendions des variations de ces deux opinions, mais c'est une perte de temps, et en toute franchise, cela me rend égoïste. Je perds mon temps. C'est gaspiller l'argent des contribuables que de laisser ce Comité poursuivre certains sujets, et c'est l'un des plus importants. La seule façon de rectifier la situation est un jugement de la Cour suprême; le plus tôt sera le mieux.

Personnellement, j'en ai assez entendu pour comprendre qu'il y a de graves doutes des deux côtés. A mon avis, il n'y a pas un seul membre de ce Comité qui dirait que la question est claire; il serait imprudent de le dire. Il faut faire trancher la question, plus tôt sera fait se renvoi, mieux cela vaudra. Je suis d'accord pour qu'on passe au vote immédiatement.



*[Texte]*

Some of us due to other commitments and also perhaps because of the air strike cannot be here next week. Some members who are here today cannot be here next week. Some members who are here today cannot be here tomorrow. We are going to continue to run into this problem with attendance and the sooner we get the vote taken and a decision made one way or the other the better in my book, therefore, I would hope we would vote on it this afternoon and obviously I hope that the vote is affirmative.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Lawrence. Without asking Senator McIlraith to decide now I might say that my sense of this meeting now is that the debate on the substance is proceeding well and members are taking one position or the other. I am not sure how much point there would be in delaying a vote but Senator McIlraith can consider that as this goes on.

Mr. Bussières.

**M. Bussières:** Merci, monsieur le président. Très brièvement, quatre points sur lesquels je ne suis pas en faveur de cette proposition. Les deux premiers ont été touchés par le sénateur van Roggen, savoir que le professeur Lederman est un excellent constitutionnaliste, cependant son opinion n'est quand même au'une opinion. Et il n'est pas mauvais d'en étudier d'autres avant de la proposer, ce qui donnerait l'occasion au Comité, sans préjuger de ce que cela pourrait être, de demander au gouvernement de déférer à la Cour suprême des sujets qui sont mentionnés dans la proposition de notre collègue. Cette occasion nous sera offerte lorsque l'on fera notre premier rapport, tel qu'il avait été entendu au début des délibérations de ce Comité. Et, il n'y a rien non plus, d'après ce que l'on a pu voir dans les premières semaines de rencontre avec le ministre responsable des relations fédérales-provinciales, que ce Comité ne peut pas convaincre le gouvernement de procéder avec beaucoup plus de prudence dans ses démarches en vue d'apporter des changements à la Constitution, si ce Comité croit que la procédure adoptée actuellement manque de prudence et qu'il juge à propos de proposer au gouvernement d'agir d'une façon différente quant à la procédure. Je pense que nous avons eu de la part du ministre la preuve que de jour en jour, il devenait plus souple et probablement que nous aurons d'autres occasions de le rencontrer. Le sénateur Flynn pourra également intervenir de nouveau et peut-être convaincre le Ministre, et ce Comité aura sûrement la possibilité de le convaincre de procéder autrement. Quant à l'autre point, la question du partage des pouvoirs, le ministre nous a bien dit que cette question sera à l'ordre du jour de la conférence constitutionnelle du mois d'octobre. Ce comité siègera encore. Le mandat du comité est suffisamment large pour que nous puissions étudier ces autres documents qui seront, j'imagine, déposés. Après notre rapport intérimaire, puisque nous siégerons, j'en suis convaincu, encore en octobre, ces documents qui seront déposés à la conférence constitutionnelle, on pourra les étudier. Ces documents porteront vraisemblablement sur cette question du partage des pouvoirs.

Comme l'a souligné quelqu'un tantôt, il est peut-être vrai que ce comité va nulle part, mais il faut se demander s'il va

*[Traduction]*

Certains d'entre nous, à cause d'autres engagements et peut-être aussi à cause de la grève d'Air Canada, ne pourront pas être présents la semaine prochaine. Certains, présents aujourd'hui, ne pourront pas venir demain. Comme nous allons continuer à faire face à ce problème, nous devrions voter dès que possible; j'espère donc que nous voterons cet après-midi, et que ce vote sera positif.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Lawrence. Sans demander au sénateur McIlraith de prendre une décision maintenant, j'aimerais dire que mon interprétation de cette réunion à présent est que les discussions sur la question procèdent bien et que les membres défendent une position ou l'autre. Je ne sais pas s'il serait vraiment avantageux de retarder le vote, mais le sénateur McIlraith peut considérer la chose pendant qu'on continue.

Monsieur Bussières.

**Mr. Bussières:** Thank you, Mr. Chairman. Briefly, there are four points on which I disagree with this proposition. Senator van Roggen touched on the first two, to the effect that Professor Lederman is an excellent constitutionalist, but that his opinion is nonetheless only an opinion. And it is not a bad idea to study other opinions before making a proposal, which would give the Committee the opportunity, without study beforehand what the proposal would be, to ask the government to refer to the Supreme Court the subject mentioned in our colleagues proposal. This opportunity will be provided to us in our first report, as agreed at the beginning of this Committee's proceedings. Neither, from what we have seen during our first weeks of meeting with the Minister responsible for federal-provincial relations, is there any reason why the Committee can not convince the government to proceed with much more care in steps it is taking in order to make changes to the constitution, if this Committee believes that the procedures presently adopted lack prudence and if it feels it is wise to suggest to the government that it act differently regarding procedure. I believe the Minister has proved to us that he is becoming daily more flexible, and that we will probably have other opportunities to meet with him. Senator Flynn can also intervene again and perhaps convince the Minister, and this Committee will certainly have the opportunity to convince him to proceed otherwise. As for the other point, the question of division of power, the Minister did tell us that this question would be on the agenda of the constitutional conference in October. The Committee will still be sitting. The Committee's mandate is broad enough that we will be able to study these other documents which will, I assume, be tabled. Following our interim report, since I am convinced that we will still be sitting in October, these documents will be tabled at the Constitutional Conference, and we will be able to study them. These documents will no doubt touch on this question of division of powers.

As someone mentioned earlier, it may be true that this Committee is going nowhere, but we must ask ourselves whe-



## [Text]

nulle part à cause du sujet lui-même, de la nature même du projet de loi et des autres documents, puisqu'il n'y a pas que le projet de loi qui fasse l'objet de notre étude, mais aussi les autres documents également déposés par le gouvernement.

Est-ce que c'est la nature même des documents et du projet de loi qui font que le comité va nulle part ou est-ce à cause d'un manque de volonté, d'une ferme volonté de la part de tous les membres du comité de vouloir aller quelque part?

Mon opinion est que si tous les membres du comité, non seulement les députés, mais les membres du Sénat également, veulent aller quelque part, ce n'est pas la nature du sujet même qui nous empêchera d'y aller. Nous irons quelque part, nous ferons des recommandations, nous nous entendrons sur certains changements et on pourra le dire au gouvernement; s'il y a des procédures avec lesquelles on n'est pas d'accord, on pourra le dire également; s'il y a des procédures avec lesquelles on est pas d'accord, on pourra le dire également.

Alors, pour ces raisons, monsieur le président, je crois que ce comité peut, très avantageusement, continuer à siéger sans gaspiller l'argent des Canadiens, comme on l'a souligné tantôt, parce que je pense que tous les Canadiens sont autant préoccupés que nous du mieux être de nos institutions politiques. Si on fait tous preuve de bonne volonté, si on manifeste une intention ferme d'aller quelque part, nous irons, et ce sera à l'avantage de tous les citoyens canadiens.

Pour ces raisons, monsieur le président, je crois qu'on doit continuer à travailler et je m'opposerai à cette proposition. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Bussièrès. I have five others on my list, including Miss MacDonald's final reply. Perhaps I might ask those who are to speak if they could confine themselves, if this is possible, to arguments which have not yet been made. Is that unrealistic?

Mr. Lee is next.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Though I can express some sympathy with the motion, I would like to comment more on what Senator McIlraith has stated. Perhaps if we could reflect on this we can get some co-operation from the government respecting aircraft.

I think the motion is too far reaching. I have some considerable problem with this motion as it is now stated. It may well be that later on in our deliberations this Committee should entertain deciding the issue of whether or not the way the government is proceeding is constitutionally correct. As Mr. Goodale indicated, it is curious that we seem to be stopping debate just after hearing one expert witness, albeit a very well-learned individual who has given the matter considerable thought and consideration. But tomorrow the Minister is appearing, and there are other witnesses who are going to appear before the Committee.

I only have to refer to Professor Lederman's testimony. I will quote in part from his written text that he has submitted. He said on page six:

In any event, the full meaning of Section 91(1)...

## [Translation]

ther it is going nowhere because of the subject itself, because of the nature of the bill and the other documents, since the bill is not the only thing that we are studying, but the other documents also tabled by the government as well.

Is it the very nature of the documents and of the bill which are causing the Committee to go nowhere or is it the lack of will, of a strong will on the part of all the Committee members who want to go somewhere?

In my opinion if all members of the Committee, not only the members of Parliament but the members of the Senate as well, want to go somewhere, it is not the nature of the subject itself which is going to stop us from going somewhere. We will go somewhere, we will make recommendations, we will agree on certain changes and be able to report them to the government; if there are procedures on which we do not agree, we can report those as well.

So for these reasons, Mr. Chairman, I think that the Committee can continue to sit quite profitably, without wasting Canadian money, as was mentioned earlier, because I think that all Canadians are just as preoccupied as we are with the betterment of our political institutions. If we all show goodwill, if we show a firm intention to go somewhere, we will go there, and it will be to the benefit of all Canadian citizens.

For these reasons, Mr. Chairman, I think that we must continue to work and I am opposed to this proposal. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Bussièrès. J'ai encore cinq personnes sur ma liste, y compris la dernière réponse de M<sup>lle</sup> MacDonald. J'aimerais demander à ceux qui vont parler d'avancer si possible des arguments qui ne l'ont pas encore été. Suis-je réaliste?

M. Lee a la parole.

**M. Lee:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Bien que j'éprouve une certaine sympathie à l'égard de la motion, j'aimerais faire encore quelques observations sur ce que le sénateur McIlraith a dit. Peut-être si nous pouvions réfléchir à ce sujet, nous pourrions obtenir une certaine collaboration de la part du gouvernement en ce qui concerne les avions.

Je crois que la motion va trop loin. Je ne suis pas du tout à mon aise avec cette motion sous sa forme actuelle. Il se peut fort bien que plus tard, au cours de nos délibérations, nous ayons à décider si le gouvernement procède d'une façon conforme à la constitution. Comme M. Goodale l'a dit, il est curieux que nous voulions arrêter nos discussions tout de suite après avoir entendu un expert, et je ne nie pas que ce soit une personne très instruite qui a longuement réfléchi à la question. Mais le ministre comparait demain, et il y a d'autres témoins qui vont comparaître devant le comité.

Je n'ai qu'à regarder le témoignage du professeur Lederman. Je vais citer le texte écrit qu'il nous a présenté. A la page 6 il dit:

De toute façon, le sens complet de l'article 91(1)...

## [Texte]

This is the point upon which we are really determining the issue of whether or not the government is acting correctly.

... Section 91(1) of 1949 was to some extent obscure to start with and has remained obscure because it is not clear what is embraced by the phrase "the Constitution of Canada" from which the recited exceptions are subtracted. It is not all that clear either what are the constitutional rights or privileges granted or secured to the Legislatures or the Governments of the Provinces singly or collectively...

In his brief as well, Professor Lederman indicated that he had recommended to our Committee that we make this recommendation which Miss MacDonald is suggesting at this time. I have extreme difficulty at present, because we have only heard one person. There may well be other people who disagree. Obviously the Minister disagrees with that particular contention. We do not know what the position of the Canadian Bar Association is. I have not read the entire brief that was submitted by the Canadian Bar Association, which just arrived on my desk today, but, for example, just from the summation that was done by the research staff of the Library of Parliament, I can see very quickly that in their summation there is no comment on the particular issue we are discussing.

• 1700

So I find extreme difficulty with proposing it at this time. I wonder if we cannot adjourn the thing maybe to next week for some sort of vote, subject to whatever arrangements can be made. The Minister of Justice will be appearing tomorrow—he is also the minister of Transport—and we could certainly ask him what arrangements can be made so that we can decide this very important issue, particularly with respect to the reference of deciding at this time.

It is very difficult. I think it has a far-reaching impact upon the role of this particular Committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Frith.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I support what Senator McIlraith has suggested, that others be given a chance to discuss this important motion.

Secondly, I understand the proposer's, Miss MacDonald's, interest in having this question settled. I was not here when Professor Lederman was here but I read his statement, his brief, and I read the transcript, and I found it a very stunning analysis and it piqued my curiosity, too. So I can understand why she would want to know whether or not what he says is true because it goes so to the root of these proposals.

But I do not think it is a good idea to refer it and I would like to speak about it now simply because Senaor Lang, whose surrogate I am, will be here next week and I had hoped that he would have a chance to speak to it.

I think it is not a good idea, in spite of what I have said, to support this motion because it seems to me that you have to really support Mr. Lawrence's contention that the whole exercise is hot-air, which in effect says that the Committee really

## [Traduction]

Voilà l'article sur lequel nous décidons réellement si le gouvernement agit de façon correcte ou non.

... L'article 91(1) de 1949 était, à un certain point, obscur à l'origine et est resté obscur parce qu'il n'est pas précisé ce qu'il faut entendre par l'expression «La Constitution du Canada» de laquelle on extrait les exceptions citées. Il n'est pas très précis non plus quels sont les droits ou privilèges constitutionnels donnés ou assurés aux législatures ou aux gouvernements des provinces, de façon individuelle ou collective...

Dans son mémoire, le professeur Lederman recommande à notre comité de faire la recommandation proposée par M<sup>lle</sup> MacDonald à l'heure actuelle. A présent j'éprouve beaucoup de difficultés parce que nous n'avons entendu qu'une personne. Il se peut très bien qu'il y ait d'autres personnes qui ne soient pas d'accord. Il est évident que le ministre n'est pas d'accord avec cette affirmation en particulier. Nous ne connaissons pas l'opinion de l'Association du Barreau canadien. Je n'ai pas lu entièrement le mémoire présenté par l'Association du Barreau canadien que je n'ai reçu qu'aujourd'hui mais, par exemple, rien qu'en lisant le résumé fait par les chercheurs de la Bibliothèque du Parlement, j'ai vu très rapidement qu'il n'y a pas de commentaire sur la question dont nous discutons.

Donc, j'éprouve beaucoup de difficultés à faire maintenant cette suggestion. Je me demande si nous ne pourrions pas remettre le vote à la semaine prochaine, sous réserve des arrangements qui seront conclus. Le ministre de la Justice va comparaître demain—il est également ministre des Transports—et nous pourrions certainement lui demander quels arrangements pourront être faits à ce sujet.

Tout cela est très difficile. Je crois que cette décision aura de grande répercussions sur le rôle de ce Comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, je suis d'accord avec ce que le sénateur McIlraith a proposé, c'est-à-dire que d'autres aient l'occasion de discuter de cette motion importante.

Deuxièmement, je comprends pourquoi M<sup>lle</sup> MacDonald, qui a proposé cette motion, veut qu'on règle la question. Je n'étais pas présent quand le professeur Lederman a comparu mais j'ai lu sa déclaration et les délibérations de la séance; il a fait une analyse très surprenante qui a éveillé également ma curiosité. Je comprends donc pourquoi elle veut savoir si ce qu'il dit est vrai ou non, car sa déclaration touche le fondement même de ces propositions.

Mais je ne crois pas que ce soit bon de soumettre cela à la Cour suprême et j'en parle maintenant uniquement parce que le sénateur Lang, que je représente ici, sera présent la semaine prochaine, et j'espérais qu'il aurait l'occasion d'en parler.

Malgré ce que j'ai dit, je ne crois pas que ce soit bon d'appuyer cette motion car cela reviendrait à donner raison à M. Lawrence lorsqu'il disait qu'il n'y avait que des discours vides de sens et que le Comité n'avait aucune fonction utile, à



*[Text]*

has no useful function, to some extent; but a good deal of what is done in Parliament has no useful function. To discuss public policy, to discuss parliamentary institutions from other than purely legalistic points of view, and that you should send everything off to the Supreme Court and ask them for permission to discuss the question—I do not think that is a good idea. There are reasons, there are exceptions, times when that should be done; but I do not think this is one of them.

I really can foresee the Committee turning into a rather silly exercise if every time someone opens their mouth about any legal or constitutional side to this question they are going to be told, "Oh, well we had better just refer that to the Supreme Court". You will gradually whittle the whole thing down so that the minute anybody opens their mouth on a legal question, you start with, "Send that off to the Supreme Court of Canada"; and finally you will get to the point where nobody is going to be able to talk about anything that is really worthwhile.

I disagree with Mr. Lawrence that it is a hot-air exercise. Constitutional reform is an important thing to the country and I think this is an excellent forum for people like Professor Lederman and others to come to and talk to the parliamentarians, to the legislative branch, and to make their views known and thereby have the public given the opportunity to share those observations.

I agree that it is a very interesting constitutional point. I cannot imagine that the Committee would report on the tenth without something in it saying that the Committee heard witnesses that raised serious questions as to the constitutionality; that that would have to be a part of the report because it is true. But to close down the operation, or start to narrow it down with probably the eventual result that it gets closed down, every time we come to an opinion of this kind that raises a constitutional issue, it seems to me, is an abdication of the Committee function and therefore an abdication of those that agreed to participate in its operation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Frith.

We are at our normal hour of adjournment. Is the Committee agreed to hear the final three contributors to the debate?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Agreed?

Senator Forsey, then Mr. Caccia and Miss MacDonald.

Senator Forsey.

**Senator Forsey:** First, I support Senator McIlraith's amendment. Second, I think it is a little unfair to suggest that every time anybody raises a legal point we must do something of this sort. After all, Professor Lederman is not anybody: he is the senior professor of constitutional law in this country.

• 1705

I do not happen to agree with him on this point. I think the government is right and he is wrong. But I am not a lawyer

*[Translation]*

un certain point; mais une grande partie de ce qui est fait au Parlement n'a aucune fonction utile. Discuter de politiques publiques, discuter des institutions parlementaires sur des plans autres que juridiques, et envoyer tout à la Cour suprême en lui demandant la permission de discuter de la question—je ne crois pas que ce soit là une bonne idée. Il y a des raisons, il y a des exceptions, des moments où il faut le faire, mais je ne crois pas que nous nous trouvions dans un de ces cas-là.

Les séances du comité risquent fort de devenir un exercice ridicule, si, chaque fois que quelqu'un ouvre la bouche sur les éléments juridiques ou constitutionnels de cette question, on lui dit, "Il vaudrait mieux soumettre la question à la Cour suprême". Finalement, on arrivera au point où personne ne pourra parler de quoi que ce soit de vraiment valable.

Je ne suis pas d'accord avec M. Lawrence pour dire qu'il s'agit ici d'un exercice tout à fait inutile. La réforme constitutionnelle est très importante pour notre pays, et je crois que nous avons ici un forum excellent pour des gens comme le professeur Lederman et d'autres qui peuvent ainsi venir parler aux parlementaires, et aux fonctionnaires du ministère de la Justice et ainsi faire connaître leurs opinions au grand public.

Certes, il s'agit là d'une question constitutionnelle très intéressante. Je ne peux pas imaginer que le Comité fasse son rapport le 10 sans mentionner qu'il a entendu des témoins remettre en question la constitutionnalité de cette mesure; il faut que cela soit mentionné dans le rapport parce que c'est la vérité. Quant à mettre un terme à nos délibérations, ou à les ralentir pour finalement les paralyser chaque fois qu'est soulevée une question constitutionnelle, il me semble que cela constituerait une abdication de la part du Comité, et donc une abdication des personnes qui se sont entendues pour participer à son opération.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, sénateur Frith.

Il est maintenant l'heure normale d'ajournement. Est-ce que le Comité est d'accord pour entendre les trois derniers participants à la discussion?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'accord?

Le sénateur Forsey, ensuite M. Caccia et M<sup>lle</sup> MacDonald.

Le sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Premièrement, je suis d'accord avec l'amendement du sénateur McIlraith. Deuxièmement, je crois qu'il est plutôt injuste de suggérer que chaque fois que quelqu'un soulève une question juridique il nous faut faire quelque chose de cette sorte. Le professeur Lederman n'est quand même pas n'importe qui: il est le plus éminent professeur de droit constitutionnel du pays.

Je ne suis pas d'accord avec lui là-dessus. Je pense que c'est le gouvernement qui a raison et que lui a tort. Je ne suis pas



*[Texte]*

and I do not consider that my opinion weight very heavily, to put it mildly, against that of a lawyer of Professor Lederman's standing, especially as, unless I am much mistaken, a number of very eminent lawyers in the Senate like Senator van Roggen, Senator Lang and I think Senator Flynn have all expressed the same kind of doubts about this matter as Professor Lederman did.

Now, it seems to me that the motion as put here does not prevent our hearing either the Minister of Justice or any of the other witnesses who may be coming on this question of whether the procedure that is being followed is valid. On the question of whether the provision respecting the Senate and the position of the Crown are within the power of Parliament to deal with, it seems to me we can perfectly well have all the witnesses come along and say, "Do you agree with Professor Lederman on this, do you agree with Senator van Roggen, do you agree with Senator Flynn or do you not?" I cannot see any obstacle to that.

All it says is that continuing a consideration of the provisions respecting the Senate of Canada and the position of the Crown, not the question of whether those things are within the jurisdiction of the Parliament of Canada. I think that is quite a distinct point. The other thing I would say is that there is no obstacle to other witnesses discussing all sorts of other things, for example, the Charter of Human Rights and Freedoms and the Provisions regarding the Supreme Court of Canada which are of considerable importance. The danger, as I see it, is that if we go on discussing the specific clauses that deal with the Senate of Canada and the Crown, we may find that we are wasting our time completely and we could have used it much more effectively discussing some of the other matters such as the Charter of Human Rights and the Supreme Court and the very questions that it is proposed to submit to the Supreme Court of Canada. As for the last paragraph in the motion that would take effect only after October 10 in any event and in my judgment we ought to have those provisions before us when we meet again, if we do, after October 10.

**Mr. Goodale:** Mr. Chairman, I hate to interrupt at this point in the meeting. I wonder, pursuant to what Senator Forsey just said if I could ask the indulgence of the Committee to put a question to him, a very short one, on the basis of the argument that he just made.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps you should do that after Mr. Caccia has spoken; then Miss MacDonald has the final right of reply. Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chairman. If there is already a difference of interpretation on what seemed to me a fairly straightforward and clear paragraph, namely, the first paragraph of Miss MacDonald's motion, between the interpretation just given to us by Senator Forsey and the interpretation given to us by previous people, one can see what we are going into. It seems to me, Mr. Chairman, that on the basis of what Mr. Lawrence said earlier, his argument would become forceful if we were to do what this motion proposes to do because then we would divide the witnesses into two categories: wit-

*[Traduction]*

avocat, mon opinion ne compte donc pas à côté de celle d'un spécialiste comme le professeur Lederman ou d'autres avocats notariés, des sénateurs, comme le sénateur van Roggen, le sénateur Lang et le sénateur Flynn. Tous ont exprimé les mêmes doutes à cet égard que le professeur Lederman.

Mais la motion dans sa forme actuelle ne nous empêche pas d'entendre le témoignage du ministre de la Justice ou de tout autre témoin qui voudra se prononcer sur la question de savoir si la procédure suivie est valable. Pour ce qui est maintenant des dispositions touchant le Sénat et la Couronne et de la question de savoir si le Parlement peut modifier ces institutions, il me semble que nous pouvons très bien poser la question aux témoins qui comparaitront ici: «êtes-vous d'accord avec le professeur Lederman là-dessus, êtes-vous d'accord avec le sénateur van Roggen ou avec le sénateur Flynn, ou non?» Je ne vois pas d'inconvénient ici.

La motion ne fait que demander si nous devons continuer d'étudier les dispositions touchant le Sénat du Canada et la Couronne. On ne se demande pas ici si ces questions relèvent de la compétence du Parlement du Canada. Ce sont deux choses très différentes, à mon avis. J'ajouterai ceci: rien n'empêche que d'autres témoins discutent de toutes sortes d'autres choses, par exemple de la Charte des droits et des libertés de la personne et des dispositions touchant la Cour suprême du Canada qui sont extrêmement importantes en elles-mêmes. A mon avis, si nous continuons à discuter des articles précis qui ont trait au Sénat du Canada et à la Couronne, nous constaterons peut-être que nous perdons notre temps, un temps précieux que nous aurions pu employer à discuter d'autres questions comme celles de la Charte des droits de la personne et de la Cour suprême et également des questions dont on veut saisir la Cour suprême du Canada. Pour ce qui est maintenant du dernier paragraphe de la motion qui n'entrerait en vigueur qu'après le 10 octobre de toute façon, j'estime que nous devrions continuer à étudier ces dispositions même après le 10 octobre.

**M. Goodale:** Monsieur le président, je suis désolé d'intervenir ici. Étant donné ce que vient de dire le sénateur Forsey, j'implore les membres du comité de me permettre de lui poser une question très brève qui a trait à l'argument qu'il vient de faire valoir.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être devriez-vous le faire une fois que M. Caccia aura pris la parole. Ensuite, Mlle MacDonald pourra prendre la parole une dernière fois. Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président. Si d'ores et déjà il existe des divergences d'opinions dans l'interprétation d'un paragraphe qui, à mon avis, est très clair, et je veux parler du premier paragraphe de la motion de M<sup>lle</sup> MacDonald, on peut s'attendre au pire puisque le sénateur Forsey en a donné une interprétation et que d'autres membres du comité en ont donné une autre. Monsieur le président, je reviens à ce que M. Lawrence a dit tout à l'heure; son argument en est un de poids si nous mettons à exécution ce qui est proposé dans cette motion ici car, en procédant ainsi, nous répartirions les

*[Text]*

nesses who were permitted to comment until today on everything and witnesses who will be permitted to comment on something less than everything, depending on the interpretation given by Senator Forsey or by Miss MacDonald or by you, Mr. Chairman.

And I do not think this would be a very productive way of going about our business. And to me, I submit to you, Mr. Chairman, it would be tantamount of an amputation of the culpability of this Committee to consider the totality of the proposal before us. Secondly, Mr. Chairman, as we all know, Professor Lederman did convince some on this Committee about the validity of his argument. He did not convince others; I amongst them. Now, I could be accused of being a dyed-in-the-wool Liberal and I will forgive those who will accuse me of being under such a false impression. But there are others who were not convinced who are not dyed-in-the-wool Liberals.

Therefore, Mr. Chairman, it really raises in one's mind the question, what really are we trying to do? Are we trying to get a job done or are we trying to get political points scored? Are we trying to get the government embarrassed perhaps? I do not think that we are but I begin to suspect that kind of manoeuvre and I would rather see us, Mr. Chairman, go through the whole set of witnesses and then perhaps rediscuss this measure after we have heard all of them so we will not divide them into two categories. Thank you.

• 1710

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Caccia. I will let Mr. Goodale ask his questions, then Miss MacDonald will conclude the debate, and finally I will put Senator McIlraith's motion that the conclusion of the debate be deferred till next Wednesday, and perhaps he will tell us whether he means morning or afternoon. If his motion is carried, then the debate will be deferred till Wednesday. If it is lost, then I will put the main motion.

Mr. Goodale.

**Mr. Goodale:** Thank you, Mr. Chairman, and I thank the Committee for allowing me to put this question. I gathered from what Senator Forsey said that his suggestion is that if the motion is carried then we could not discuss specifically proposals relating to the Senate or the Crown but we could discuss the question of the constitutionality of any changes being proposed. If that is so, Mr. Chairman, my question really is then a practical one. What if we go through the process of hearing all of these witnesses from August 31 to September 19, and perhaps beyond, under the restriction that they can talk about the constitutionality question, they can agree or disagree with Professor Lederman but they cannot really get to the substance of any proposed changes relating to the Senate and the Crown, and, at the end of it, we conclude that Professor Lederman was wrong and that Senator Forsey was right in their interpretations of . . .

*[Translation]*

témoins en deux catégories: d'une part, les témoins qui auraient le droit de se prononcer jusqu'à ce jour sur toutes les questions et, d'autre part, les témoins qui n'auraient le droit de se prononcer que sur certaines questions. Tout dépend de l'interprétation que l'on choisit, celle du sénateur Forsey, celle de M<sup>le</sup> MacDonald ou la vôtre, monsieur le président.

Je ne pense pas que cela fasse avancer les choses. A mon avis, je pense qu'en procédant ainsi, nous imposerions des contraintes aux membres du comité qui ne pourraient plus alors étudier l'ensemble des propositions dont nous sommes saisis. Deuxièmement, monsieur le président, nous savons tous que le professeur Lederman a convaincu certains d'entre nous du bien fondé de son argument. Il en est d'autres qu'il n'a pas pu persuader. J'en suis. Certains pourront m'accuser d'être libéral à outrance, mais je leur pardonne car leurs accusations sont fondées sur une fausse impression. Toutefois, il en est d'autres qui ne sont pas libéraux à outrance et que le professeur Lederman n'a pas convaincus non plus.

Par conséquent, monsieur le président, la question est de savoir ce que nous essayons vraiment de faire ici? Essayons-nous de faire du bon travail ou essayons-nous de compter des points dans une arène politique? Essayons-nous de mettre le gouvernement dans l'embarras? Je ne crois pas, mais je commence à me méfier de ce genre de manœuvres et je préférerais, monsieur le président, que nous terminions l'audition de tous les témoins pour ensuite rediscuter éventuellement de cette mesure, afin de ne pas les diviser en deux catégories. Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Caccia. Je vais permettre à M. Goodale de poser ses questions, et ensuite M<sup>le</sup> MacDonald clôturera la discussion. Finalement, je mettrai aux voix la motion du sénateur McIlraith demandant que la conclusion du débat soit reportée à mercredi prochain, et il nous dira peut-être s'il veut parler du matin ou de l'après-midi. Si la motion est adoptée, la discussion sera alors reportée à mercredi; si elle est rejetée, je mettrai alors aux voix la motion principale.

Monsieur Goodale.

**M. Goodale:** Je vous remercie, monsieur le président, et je tiens à remercier les membres du comité de me permettre de poser une question. Si j'ai bien compris le sénateur Forsey, nous ne pourrions pas discuter précisément des propositions relatives au Sénat ou à la Couronne, mais nous pourrions discuter de la constitutionnalité des modifications proposées. Si tel est le cas, monsieur le président, j'aurais une question vraiment pratique à poser. Si nous entendons tous les témoins qui doivent comparaître du 31 août au 19 septembre et peut-être même plus tard, en leur disant qu'ils peuvent parler de la constitutionnalité, c'est-à-dire qu'ils peuvent dire s'ils sont d'accord ou non avec le professeur Lederman, mais qu'ils ne peuvent pas vraiment parler de la teneur des modifications proposées en rapport avec le Sénat et la Couronne, pour ensuite finalement conclure que le professeur Lederman avait tort et que le sénateur Forsey avait raison d'interpréter . . .



[Texte]

**Senator Forsey:** No, I agree with the government on the question of jurisdiction.

**Mr. Goodale:** Well, that is my very point. We could hear all of the witnesses and they could present various arguments about whether it is constitutional or unconstitutional and, at the end of the day, with all of the evidence being in, we could conclude that your interpretation with the government is the correct one and that Professor Lederman was in error in the proposition that he put forward. It would then seem to me that we would be in the rather ludicrous position of having to go back to the witnesses who will appear on August 31 and beyond, and invite them all to appear again, saying: "I am sorry, we were wrong to put the restriction on you, you really can tell us about your ideas about the Senate and about the Crown. We should not have restricted you in the testimony that you otherwise would have offered and now we would like you to tell us what you could have told us if we had not put the restriction on you and told you could not tell us what you were going to say." I would really like to ask Senator Forsey if he really wants to lead us to that position.

**Senator Forsey:** I do not think I really should be asked to answer that question, but I have been asked and I will. It seems to me they have plenty to talk about apart from that and that even if we ultimately decide, it is the opinion of this Committee that the government is right on the question of jurisdiction and Professor Lederman is wrong, there will still be enough doubt about it that it ought to be referred to the Supreme Court of Canada for an opinion.

**Mr. Goodale:** But the essential point is that we have restricted those people.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Excuse me, I do not think that is the question now, Mr. Goodale. It is getting into argument again.

Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman. I think the basic point here is the legitimacy of the work of this Committee. I think Senator McIlraith touched on it when he said that the motion that I have put forward has some far-reaching implications. There have been two positions put before this Committee with regard to the constitutionality of the procedure that we are engaged in. Now, we can have 10 people come or 200 people come and have all of them speak to this point. The Minister's and his officials, position—and I think that I would perhaps be able to guess the approach that he and his officials might take—could be both persuasive and well researched, and there could be other people who would come and support that point of view with constitutional background, but there are others still who would take the opposite point of view. Still there are only going to be two points of view. There will be people who say will, it is constitutional for the federal government to proceed unilaterally in these areas", and others who will say, "it is not constitutional". I mean you cannot have a half-and-half position.

[Traduction]

**Le sénateur Forsey:** Non, je suis d'accord avec le gouvernement sur la question de la compétence.

**M. Goodale:** C'est justement là où je veux en venir; nous pourrions entendre tous les témoins présenter divers arguments quant à la constitutionnalité ou à l'inconstitutionnalité de ces questions, pour finalement conclure après tous ces témoignages que votre interprétation ainsi que celle du gouvernement était la bonne, tandis que le professeur Lederman faisait erreur. Nous nous trouverions alors dans une position assez ridicule, car nous devrions rappeler tous les témoins qui comparaitront du 31 août jusqu'à la fin, leur disant que nous sommes désolés de leur avoir imposé cette restriction, et qu'ils peuvent maintenant nous donner leur opinion au sujet du Sénat et de la Couronne. J'aimerais vraiment demander au sénateur Forsey si c'est son désir de nous placer dans une telle situation.

**Le sénateur Forsey:** Je ne crois vraiment pas qu'on aurait dû me poser cette question, mais puisqu'elle est posée, je vais y répondre. Il me semble que les témoins ont bien des sujets à traiter en dehors de cela et même si le comité conclut finalement que, en ce qui concerne la juridiction, le gouvernement a raison et le professeur Lederman a tort, il restera toujours suffisamment de doute à ce propos pour soumettre la question à la Cour suprême du Canada.

**M. Goodale:** Mais l'important c'est que nous aurons limité les remarques des prochains témoins.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis désolé, mais je ne crois pas que là soit la question, monsieur Goodale. Le débat recommence.

Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président. Je pense que la question fondamentale est la légitimité des travaux du comité. Le sénateur McIlraith avait raison de dire que la motion que j'ai présentée comporte des implications d'une grande portée. Deux positions différentes ont été proposées au comité en ce qui concerne la constitutionnalité des travaux du comité. Nous pouvons demander l'avis de 10 ou même 200 personnes à ce sujet; en ce qui concerne la position que prendraient le ministre et ses hauts fonctionnaires, je pense pouvoir la deviner, et les positions présentées par chacun pourraient être convaincantes et bien documentées. Il y a également d'autres spécialistes en matière de constitution qui pourraient venir confirmer ce point de vue, tandis que d'autres seraient d'un avis contraire. Il n'y aurait toujours cependant que deux opinions générales. Il y aura des gens qui diront qu'aux termes de la constitution le gouvernement fédéral peut agir unilatéralement dans ces domaines, tandis que d'autres diront que ce n'est pas constitutionnel. Je veux dire par là qu'il ne peut pas y avoir de position médiane.



[Text]

• 1715

What I am saying is that these two positions have already been placed before us, one by a Minister of the Crown and another by a man who is a constitutional scholar—and he is not by any means the only constitutional scholar in the country. But it is also a matter on which the Premiers of 10 provinces have made their views known.

It concerns me deeply that the work of this Committee is going to be predicated on going forward on one aspect of that argument or on the other. I feel very strongly that we have to have some ruling, as a Committee, as to which one is constitutionally valid. I am not going to be persuaded either by the Minister's arguments or by other constitutional experts who might differ with him; I want to have some valid ruling as to what this Committee can legitimately do. I do not think it should be directed by the government any more than it should be directed by experts who come before us. I do not think that is the solution. That is why I put the motion forward so that we could indeed get a ruling on this very contentious issue.

I feel that, in the meantime, until that is settled, we have to look at the areas that are before us and put them in the categories that I mentioned earlier, that is, those categories which are obviously within the jurisdiction of the federal government to deal with, and which we can study and on which we can make our recommendations—those categories which we can see are jointly within the responsibility of the federal and provincial governments such as suggestions for an amending formula or suggestions for the division of powers. Then we can study the federal government's proposals on them and we can look at what their proposals are.

But there is that third category of matters that is debatable as to whether or not they come under one jurisdiction or both jurisdictions. I would like to know the answer to that before we proceed any further on debate and discussion as to the substance of the government proposals before us in those areas.

I would think this Committee could do tremendous work if we could have the proposals that Mr. Lalonde said the other day his group was working on with regard to the division of powers. I think that would be a tremendous subject for us to begin to tackle.

It will take plenty of time. It will take a good many months—years perhaps—for that to be resolved. But we should not hesitate or should not be reluctant to pressure the government to bring those forward to us as quickly as possible.

After the terms of reference of this Committee were established, the government presented its various proposals for an amending formula. It could do the same thing at any time regarding its proposals for the division of powers. We could have very important meetings and hearings on those subjects. In fact, I think those two areas are much more important than some of the areas we are already considering here.

If we were to put these two that I have mentioned aside for reference to the Supreme Court, we could indeed get on with matters that might be of far greater significance to the country and which would perhaps do far more, in the Minister's words the other night, to help resolve some of the problems in the Province of Quebec with which he is so greatly concerned. So

[Translation]

Mais les deux positions nous ont déjà été exposées, l'une par un ministre de la Couronne et l'autre par un expert en droit constitutionnel, qui n'est certes pas le seul au pays. Les premiers ministres des dix provinces ont également fait connaître leur opinion.

Je suis fort ennuyé de voir que les travaux du Comité pourraient ne pas se poursuivre uniquement sur la foi de l'une ou de l'autre des positions. Il faut que le Comité prenne une décision constitutionnelle. Je ne me laisserai convaincre ni par les arguments du ministre ni par ceux des autres experts en droit constitutionnel qui pourraient ne pas être d'accord avec lui. Je veux qu'on prenne une décision sérieuse sur ce que le Comité peut faire en toute légitimité. Il ne devrait se laisser guider ni par le gouvernement ni par les experts qui viennent témoigner devant lui. Ce n'est pas là une solution. Je présente donc cette motion pour que nous puissions obtenir un jugement formel sur ce point très litigieux.

En attendant, d'ici à ce que tout cela soit réglé, nous devons étudier les autres questions qui nous sont renvoyées et les classer dans les diverses catégories dont j'ai parlé plus tôt, c'est-à-dire celles qui relèvent sans aucun doute de la compétence du gouvernement fédéral. Nous pourrions alors les étudier et présenter nos recommandations. Il y a également les catégories qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux à la fois, comme la formule d'amendement et le partage des pouvoirs. Ensuite nous pourrions étudier les propositions du gouvernement fédéral et celles des gouvernements provinciaux.

Il y a aussi une troisième catégorie de questions qu'on pourrait classer dans les deux juridictions. J'aimerais donc obtenir une décision claire et nette avant que nous pourrions les discussions sur le fond des propositions gouvernementales.

Le comité pourrait accomplir beaucoup s'il réussissait à obtenir les propositions dont M. Lalonde a parlées et sur lesquelles son groupe travaille déjà au sujet du partage des pouvoirs. Ce serait un sujet des plus intéressants.

Il nous faudra longtemps. Il nous faudra des mois et peut-être même des années avant de régler les litiges, mais nous ne devrions pas hésiter à faire pression sur le gouvernement afin qu'il nous présente ses projets le plus rapidement possible.

Après avoir déterminé le mandat du Comité, le gouvernement a présenté diverses formules d'amendement. Il pourrait faire la même chose pour le partage des pouvoirs. Nous pourrions alors avoir de très intéressantes réunions sur la question. Je crois même que ces deux sujets ont beaucoup plus d'importance que certains autres que nous avons déjà abordés.

Si on réservait ces deux sujets comme je le suggère, en attendant de les renvoyer à la Cour suprême, nous pourrions alors nous attaquer à des problèmes beaucoup plus importants pour le pays et nous pourrions alors faire beaucoup plus, pour reprendre les propos du ministre, pour aider à résoudre certains des problèmes qu'éprouve la province de Québec et qui

*[Texte]*

for those reasons I would like to see the motion proceeded with.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Miss MacDonald.

If I may then, I will put Senator McIlraith's motion that the conclusion of debate on this motion be deferred until Wednesday, September 6.

Might I suggest Wednesday afternoon, Senator McIlraith?

**Senator McIlraith:** Wednesday afternoon, yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Because we are hearing the Canadian Bar Association both morning and afternoon, so probably it would be more appropriate to defer that until the afternoon.

Then Senator McIlraith's motion that the conclusion of debate on this motion be deferred until Wednesday afternoon, September 6 . . .

I am sorry, I thought the Clerk was telling me that someone else wanted to speak.

The motion is before us then.

• 1720

La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voilà, c'est tout pour aujourd'hui.

**Une voix:** L'amendement a été adopté?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. Pardon. C'était en effet un amendement à la motion. Quant à la motion, mademoiselle MacDonald en reporte le vote à la semaine prochaine.

Nous suspendons donc nos travaux jusqu'à 9 h 30 demain matin.

*[Traduction]*

semblent si gravement la préoccuper. Voilà pourquoi j'aimerais qu'on adopte cette motion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci mademoiselle MacDonald.

Eh bien, passons maintenant au vote sur la motion du sénateur McIlraith, à savoir que la clôture du débat sur la motion soit reportée au mercredi 6 septembre.

Peut-être serait-il préférable de préciser mercredi après-midi, sénateur McIlraith?

**Le sénateur McIlraith:** Très bien, mercredi après-midi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est que le matin et l'après-midi, nous devons entendre l'Association du Barreau canadien; il vaudrait donc mieux attendre l'après-midi pour discuter de la motion.

Voici à nouveau la motion du sénateur McIlraith: que la clôture du débat sur la motion soit reportée au mercredi après-midi 6 septembre . . .

Pardon, je croyais que le greffier m'avait dit qu'un autre voulait avoir la parole.

Passons donc au vote sur la motion.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That then is the conclusion of our business for today.

**An hon. Member:** The amendment was carried?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. I am sorry. It is an amendment to the motion, yes. The motion itself—Miss MacDonald has deferred it until next week.

We will adjourn then until 9.30 a.m. tomorrow morning.





## APPENDIX "CC-3"

## LONG TO REIGN OVER US?

We note that The Constitutional Amendment Bill was "Published to encourage public discussion of proposed changes in the Canadian Constitution." We welcome the opportunity to engage in this discussion. As The Monarchist League of Canada, Incorporated, our interest and comments are limited to those aspects of the Bill which touch upon the place of the Monarch within her Canadian Realm.

We regard the Crown as the basis of Canadian identity and institutions. The concentration of public and media attention on other features of the Bill, because they appear as more dramatic changes to this country's governance, is understandable, but certainly Canadians should be aware that very fundamental alterations are proposed to the Monarchical framework of government which they have enjoyed for nearly five centuries. No doubt the Committee would wish that the proposed changes be fully exposed to public scrutiny, as other changes have been. We have assumed this to be our responsibility. If very novel concepts are to be part of our new Constitution, let us constitutionalise them by conscious choice, and not realise their implication only after their passage.

As the concept of Queen of Canada first evolved by popular custom and out of the Statute of Westminster, and was subsequently embodied in a special Statute, The Royal Style and Titles Act (1953), we feel a basic principle of the Canadian Constitution must be the fullest identification of the Sovereign and all elements of her role in the processes of government, and in the day-to-day lives of the Canadian people.

## THREE BASIC ELEMENTS

I would appear that the Bill in its present form would fundamentally alter the concept of the fullest identification of the Sovereign with Canada. We will detail below the process of this alteration.

What is Canadian Sovereignty? Surely it implies a concept constructed with care, tending to enhance Canadian identity through its distinctiveness on this continent, and seeming to promote the dignity of all citizens within the Realm, and their attitudes towards law and the other basic elements of society's life.

The Preamble, which the Government considers an important part of the Constitution, and which is to reflect the ideals and objectives of Canadians, makes no mention of the Monarchical form of Government as one of these ideals. The Monarchy must be recognised in the Preamble as the heart and soul of Canada.

We see the Monarchy as essential to the promotion of three basic elements of the Canadian Federation: a workable federalism, an essential bilingualism and a vigorous multiculturalism.

## APPENDIX «CC-3»

## MAINTIENDRA-T-ON ENCORE LONGTEMPS LE RÉGIME MONARCHIQUE?

Ayant remarqué que le projet de loi sur la réforme constitutionnelle a été «publié pour inciter les citoyens à participer à la discussion sur la réforme constitutionnelle», nous profitons de l'occasion pour nous joindre au débat. En tant que membres de la Ligue monarchique du Canada 1970, notre intérêt et nos commentaires se limitent aux aspects du bill qui se rapportent à la place de la monarchie au Canada.

Pour nous, la Couronne caractérise l'identité et les institutions canadiennes. Nous comprenons parfaitement bien que le public et les organes de presse s'attachent aux autres aspects du bill, car ils croient que ces autres modifications proposées révolutionneront encore davantage la gouverne du pays, mais cela ne devrait certes pas les empêcher de se rendre compte que ce projet de loi suggère également une profonde refonte du régime monarchique, qui les a si bien servis depuis plus de cinq siècles. Sans doute le Comité voudra-t-il permettre à tous de bien évaluer toutes les propositions d'amendement, comme ce fut le cas pour tous les autres changements qui ont été apportés à notre constitution. Nous considérons de notre devoir d'attirer son attention sur ce point. Si notre nouvelle constitution doit être dotée des plus nouveaux principes, nous devons de les y inclure en toute connaissance de cause et bien en mesurer le poids, avant de les adopter.

La monarchie est née d'abord de la coutume populaire et du statut de Westminster et pour être ensuite incorporée par une loi spéciale: la *Royal Style and Titles Act (1953)*, et nous estimons que l'un des principes de la constitution canadienne doit être la reconnaissance intégrale de l'existence du Souverain et tous les aspects du rôle qu'elle joue dans le processus gouvernemental et dans la vie quotidienne des Canadiens.

## TROIS ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX

Il semble que le projet de loi dans sa forme actuelle, modifierait fondamentalement le principe même de la souveraineté au Canada. Nous expliquerons plus loin de quelle façon on entend effectuer cette modification.

En quoi consiste la souveraineté canadienne? A coup sûr, elle suppose un principe élaboré avec soin visant à valoriser l'identité canadienne de par le caractère distinctif qu'elle revêt sur le continent et à sauvegarder la dignité de tous les Canadiens, leurs attitudes à l'égard des lois et les autres aspects fondamentaux de la vie sociale.

Le Préambule, que le gouvernement considère comme une partie importante de la constitution et qui est censé traduire les aspirations et les objectifs des Canadiens, ne parle nullement du régime monarchique au nombre de ces idéaux. La monarchie doit être clairement reconnue dans le préambule comme l'âme même du Canada.

A nos yeux, la monarchie est essentielle à la promotion des trois éléments de base de la Fédération canadienne: un fédéralisme viable, un bilinguisme indispensable et un multiculturalisme vigoureux.

A viable Canadian Federation requires a neutral, hereditary figure whose existence, by its very nature, transcends all governmental structures, federal or provincial, and much friction; provides a focus for national unity; gives a common source of allegiance and authority, which allows every government to fulfill its tasks; and accomplishes all this taking into consideration that the basic loyalties of man evolve from human relationships, and underlining Canada's concern with people, and the express desire of the government that constitutional processes serve people, and not master them.

The Bill claims that it only deals with matters under Federal jurisdiction, yet its provisions regarding the Monarchy would affect all levels of government in Canada. To enact the provisions without Provincial approval is an unacceptable intrusion into Provincial rights. At present, changes regarding the Monarchy can only be enacted (by custom) with the approval of all Provinces. The Victoria Charter would have required the approval of six Provinces. The present Bill requires the approval of none to make these changes.

As for bilingualism, the Royal Family's commitment to the bilingual nature of the Canadian state predates by decades the attitudes reflected by recent legislation and enlightened public opinion; just as the unbroken line of Kings and Queens, French, British and Canadian, who have reigned in this Realm, reflects the shared heritage which is the basis of Canada.

In a Monarchy, each Subject gives his personal allegiance to the Sovereign, but, in return, is not required to surrender any part of his identity to conform to a national stereotype. So each man may continue to develop his own identity; an identity not submerged under the pressure of melting pot conformity, but one enhanced by being an equal element of the whole mosaic. This is the only way that Canada can have diversity in unity. Multiculturalism is not the result of any government's initiative but an inherent part of our monarchical system, which has fostered it, and without which it could not exist. In our Royal Family's veins runs the blood of most nationalities whose peoples make up today's Canada. Thus, the Sovereign's person mirrors the Canadian reality.

#### COMPOSITION OF THE CANADIAN FEDERATION

The proposals relating to the Monarchy contained in this Bill appear misleading, in that they present the facade of Monarchy while embodying principles that are really republican. We believe it is insulting to Canadians for it to be assumed that they would be content with the ceremonial glitter attendant upon the nominal retention of Monarchy without any of its real advantages remaining.

We note that "The Sovereign Head of Canada is Her Majesty, The Queen." What are the functions of "a Sovereign Head"? (This is a new concept for Canadians.) And how do

Mais pour être viable, la Fédération canadienne a besoin d'une institution impartiale et héréditaire, dont l'existence, de par sa nature même, transcende toutes les structures gouvernementales, fédérales ou provinciales, et se situe au-dessus de la plupart des conflits; elle doit constituer le foyer de l'unité nationale; elle doit être une source commune d'allégeance et d'autorité qui permetts à tous les gouvernements d'accomplir leur tâche. Aucune autre institution ne saurait mieux réaliser ces objectifs, car l'humain n'est loyal que lorsqu'il est en confiance, principe que le Canada a toujours eu à cœur, comme en fait foi l'attitude du gouvernement qui s'est toujours efforcé de faire en sorte que la population perçoive la constitution comme un bienfait plutôt que comme une contrainte.

Ce projet de loi prétend ne traiter que de matières de compétence fédérale, et pourtant, ses dispositions sur la monarchie affecteraient tous les paliers du gouvernement du Canada. Adoptes les dispositions sans obtenir préalablement l'approbation des provinces, constitue un empiètement inacceptable sur les droits de ces dernières. A l'heure actuelle, les changements se rapportant à la monarchie ne peuvent être promulgués (par coutume) qu'avec l'approbation de toutes les provinces. Alors que la Charte de Victoria aurait exigé l'approbation de six provinces, le projet de loi actuel en fait totalement abstraction.

En matière de bilinguisme, l'engagement de la famille royale à l'égard du caractère bilingue de l'État canadien a précédé de plusieurs décennies l'esprit des lois récentes et l'attitude adoptée par l'opinion publique éclairée; tout comme les rois et les reines, qui se sont succédés, les Français, les Britanniques et les Canadiens qui ont régné dans ce royaume, incarnent bien l'héritage commun de la société canadienne.

Dans une monarchie, chaque sujet accorde son allégeance personnelle au Souverain; par ailleurs, il n'est pas tenu d'abandonner une partie de son identité pour se conformer à un stéréotype national. Chacun peut donc continuer de s'épanouir; l'identité personnelle n'est pas noyée sous la pression conformisme du creuset; au contraire, l'individu a le sentiment d'être sur un pied d'égalité avec tous les autres éléments qui forment la mosaïque globale. C'est d'ailleurs par ce seul moyen que le Canada pourra réaliser la diversité dans l'unité. Le multiculturalisme ne résulte pas d'une initiative gouvernementale donnée, il est inhérent à notre régime monarchique; c'est lui qui l'a nourri et sans lui il ne pourrait exister. Dans les veines des membres de notre famille royale, coule le sang de la plupart des peuples qui forment la nationalité canadienne d'aujourd'hui. La personne du Souverain est donc le miroir de la société canadienne.

#### COMPOSITION DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE

Les propositions relatives à la monarchie contenues dans ce projet de loi semblent prêter à confusion car, sous une apparence monarchique, se cachent des principes qui sont en réalité républicains. A notre avis, vouloir que les Canadiens se satisfassent du faste cérémonial que suppose le maintien de la monarchie, tout en leur retirant tous les avantages qu'elle pourrait comporter, constitue une véritable insulte.

On dit bien que «Sa Majesté la Reine est la Souveraine du Canada», mais en quoi consiste les fonctions d'une «Souveraine»? (Cette notion est nouvelle pour les Canadiens). En



they relate to the "executive government" proposed to be vested in the Governor-General (43)? Previously, the executive government derived from the Sovereign. What good reason is there to alter this arrangement? The link of Sovereign to Governor being diminished, is there not danger in investing powers in what is essentially a Prime Ministerial appointee?

The "Canadian Federation" (31) is declared to be composed of provinces, territories and "the federal authority in and for Canada . . . constituted by the Parliament of Canada and the executive government in and over Canada . . . (a)". Since it is proposed that the Queen is no longer to be part of the "Executive government in and over Canada", this section removes her from the Canadian Federation. Why?

We wonder whether the Constitution is an appropriate vehicle to define national symbols. We note only four are included (34): Flag, Anthems and Motto. They are 'constitutionalised', not entrenched, and a provision (34.4) allows for their amplification or modification. That would seem to diminish their importance. Why are the Arms of Canada omitted from this list? (For that matter why is the Beaver omitted?) And why is the "National Flag of Canada", designated as such in the Queen's Proclamation of January 28, 1965, now called "the flag"? Do not other legitimate flags of Canada exist—such as the Union Flag, symbol of our Commonwealth connection, and the provincial flags?

Section 36 states that "the administration and enforcement of the laws of the federal authority in and for Canada shall rest with that authority." Will this not effectively eliminate the concepts of the Queen's Laws and the Queen's Justice, which hitherto have been the recognised guarantee of due process and fair treatment for all?

These proposals, and others we shall discuss vis à vis powers proposed for the Governor-General, reveal a basic problem concerning allegiance. Previously, it has been patently clear that a Canadian's allegiance is to the Sovereign, the full expression of Canada and all her institutions. A person has always been the object of this allegiance; a person holding office by hereditary right and not by Prime Ministerial fiat; one above party consideration. Will Canadians now be confused as to where their allegiance lies? Would they swear allegiance to other than a Sovereign? Should we follow the example of republics and dictatorships by swearing allegiance to the 'state'?

#### QUEEN IN PARLIAMENT

We are astonished to read (56) that Parliament would consist of the Governor-General and the two houses. The essence of Canadian society is the Queen-in-Parliament. A change from Queen-in-Parliament to Governor-General-in-Parliament strongly resembles a republican form of government and concentrates legal power in a person appointed through the political process, a person who does not possess the neutrality and continuity of the hereditary Head of State. In the present, this situation does not exist, for, while the method of the Governor-General's appointment is similar, citizens' minds perceive the Queen as part of Parliament and guarantor

outre, quels liens ces fonctions ont-elles avec le «pouvoir exécutif» dont on propose d'investir le gouverneur général (article 43)? Auparavant, le pouvoir exécutif relevait du Souverain. Quelle bonne raison a-t-on de modifier ce principe? Les liens du Souverain vis-à-vis le gouverneur étant amoindris, n'est-il pas dangereux d'accorder des pouvoirs à une personne qui, essentiellement, est nommée par le Premier ministre?

La «fédération canadienne» (article 31) est censée se composer de provinces et de territoires, et d'autorité fédérale . . . être composée du Parlement du Canada et de l'exécutif . . . (a). Comme on propose que la Reine ne participe plus au «pouvoir exécutif», cet article l'écarte donc de la fédération canadienne. Pourquoi?

Nous nous demandons si la constitution constitue un véhicule approprié pour définir les symboles nationaux. Nous remarquons qu'on n'y a inclus que trois symboles (article 34): le drapeau, l'hymne et la devise. Ceux-ci font «partie de la constitution» sans y être intégrés, mais ils peuvent être augmentés ou modifiés. A première vue, une telle possibilité diminue leur importance. Pourquoi les Armoiries du Canada sont-elles exclues de cette liste? (Dans le même ordre d'idées, pourquoi fait-on abstraction du Castor?) Et pourquoi le «drapeau national du Canada» désigné comme tel dans la Proclamation royale du 28 janvier 1965 est-il maintenant appelé le «drapeau»? N'existe-t-il pas d'autres drapeaux légitimes au Canada, comme le drapeau de l'Union, le symbole de notre lien avec le Commonwealth et les drapeaux provinciaux?

L'article 36 stipule que l'autorité fédérale est responsable de l'application de ses lois. Cela ne fera-t-il pas disparaître le principe des lois et de la justice du Souverain qui, jusqu'à présent, garantissaient le droit des citoyens à un procès en bonne et due forme et à un traitement équitable?

Ces propositions, et d'autres qui concernent les pouvoirs dont on veut investir le gouverneur général, mettent en lumière un problème fondamental relatif au serment d'allégeance. Auparavant, le serment était officiellement prêté au Souverain, celui-ci représentant de plein droit le Canada et ses institutions. Ce serment était toujours prêté à une personne dont la fonction relevait d'un droit héréditaire et non d'une décision du Premier ministre; cette personne était au-dessus de toute considération partisane. Désormais, les Canadiens sauront-ils à qui ils jurent fidélité? Prêteront-ils serment à une autre entité que le Souverain? Suivrons-nous l'exemple des républiques et des dictatures qui prêtent serment à l'État?

#### LA REINE AU PARLEMENT

C'est avec étonnement que nous constatons que l'article 56 stipule que le Parlement est composé du Gouverneur général du Canada et des deux Chambres. L'essence même de la société canadienne réside dans la préséance de la Reine au Parlement. Le fait de transférer cette suprématie au gouverneur général nous ramène presque en régime républicain où le pouvoir juridique est concentré entre les mains d'une personne désignée par l'intermédiaire du processus politique, d'une personne qui ne possède ni la neutralité ni la permanence d'un chef d'État héréditaire. Actuellement, il n'en est rien car, même si la façon de désigner le gouverneur général ressemble



of its freedoms; the Governor-General is clearly exercising her powers.

We read (57) that the Governor-General is to summon Parliament. The reference, in the British North America Act (38), to Parliament's being summoned "in the Queen's name" is deleted. This is consistent with the unacceptable thrust of the proposals which remove the Queen from Parliament. Yet, why are the Lieutenant-Governors (89) still to retain the power to summon in the Queen's name? (Of course, we are delighted to see that retention.) But the Lieutenant-Governors are not referred to as representatives of the Queen, even though they would continue to summon Legislatures in her name. This should be rectified to ensure that it is obvious that Lieutenant-Governors are, in fact, the Sovereign's representatives. This would also enhance the principle that a province has full sovereign rights within its jurisdiction.

Section 49 proposes a "Council of State" instead of "The Queen's Privy Council for Canada". This is consequential to other unacceptable proposals, and we reject it for the same reasons. Yet, we wonder when the Governor-General exercises power on behalf of and in the name of the Queen (43), why should Her Majesty not continue her Canadian Privy Council?

#### ROLE OF THE GOVERNOR-GENERAL

Sections 42 and 43 create a contradiction in the office of Governor-General. He is to represent the Queen in Canada and exercise her prerogatives, and govern on her behalf in her name, yet (43) the executive government is vested in him and no longer in the Queen. Why should the Queen need a representative when she is to be stripped of legal powers? Would this not render the Governor-General's oath to the Sovereign a charade? Does the Queen not in truth lose her paramount powers and become the Governor-General's representative? Given the record of the Queen as the effective Head of State of Canada in truth as in symbol, is it not illogical to reduce her powers and sphere of activity? This is particularly so in view of her increased participation in Canadian life, as reflected by her seven tours, including personal engagements and official functions, in eleven years, and one in each of the last three years. In this not a deliberate affront to the Queen?

We read that the Governor-General is to "Have precedence as The First Canadian". What does this imply? Is the Queen, as Canadian Head of State, not the First Canadian? Is a Constitution an appropriate vehicle to define precedence?

Section 48 (2) states the qualification for the Governor-General's office in wording that is demeaning and vague. He is

à celle proposée dans le bill, les citoyens ne perçoivent pas moins la Reine comme une institution inhérente au Parlement et comme la gardienne des libertés civiles; de toute évidence, le gouverneur général exerce en l'occurrence les pouvoirs de la Reine.

A l'article 57, nous lisons que c'est le gouverneur général qui convoque le Parlement. L'expression «au nom de la Reine» contenue dans l'article 38 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été biffée. Cette modification relève du même esprit inacceptable qui a dicté la formulation des propositions qui soustraient la Reine au fonctionnement du Parlement. Pourtant, pourquoi les lieutenants gouverneurs (article 89) conservent-ils le pouvoir de convoquer l'assemblée législative au nom de la Reine? (Naturellement, nous nous en réjouissons). Mais les lieutenants gouverneurs ne sont pas désignés dans le texte comme représentants de la Reine, même s'ils continuent toujours de convoquer l'assemblée législative en son nom. Cet article devrait être reformulé pour officialiser le rôle des lieutenants gouverneurs comme représentants du Souverain. En même temps, on revaloriserait le principe selon lequel une province possède des droits souverains sur son champ de compétence.

L'article 49 propose l'établissement d'un «Conseil d'État» pour remplacer le Conseil privé de la Reine du Canada». Cette proposition est du même ordre que d'autres recommandations inacceptables, et nous la rejetons pour les mêmes raisons. Pourtant, nous nous demandons pourquoi, lorsque le gouverneur général exerce son pouvoir au nom de la Reine (article 43), Sa Majesté ne continuerait-elle pas à avoir son Conseil privé canadien?

#### RÔLE DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

Les articles 42 et 43 engendrent une contradiction dans les fonctions du gouverneur général. Ce dernier doit représenter la Reine au Canada, exercer ses prérogatives et gouverner en son nom et pourtant, à l'article 43, le pouvoir exécutif est retiré à la Reine pour lui être confié. Pourquoi a-t-elle besoin d'un représentant quand on la dépouille de ses pouvoirs législatifs? Cela n'aura-t-il pas pour conséquence de faire perdre le sens du serment que le gouverneur général prête au Souverain? A vrai dire, la Reine ne perd-elle pas là sa suprématie et ne devient-elle pas la représentante du gouverneur général? Comme la Reine a toujours été le chef d'État officiel du Canada, juridiquement et symboliquement, n'est-il pas illogique de réduire ses pouvoirs et ses sphères d'activité? Cela est particulièrement vrai, étant donné sa participation accrue à la vie canadienne, illustrée par ses sept visites comportant des engagements personnels et des fonctions officielles au cours des neuf dernières années, dont trois en trois ans. Cette modification ne constitue-t-elle pas un affront délibéré envers la Reine?

Il est écrit que le gouverneur général "a préséance à titre de Premier Canadien". Qu'est-ce que cela signifie? La Reine n'a-t-elle pas le titre de chef de l'État canadien, n'est-elle pas la première citoyenne canadienne? La Constitution ne convient-elle pas pour définir cette préséance?

Le paragraphe 48(2) définit le mandat du gouverneur général dans des termes vagues et imprécis. Celui-ci sera "choisi

to have "the stature in Canada adjudged . . . suitable to that office". Who is to judge? Is this a necessary prescription?

Only citizens of Canada are to be eligible for appointment as Governor-General. The status of the heirs and assigns of the Sovereign as Canadians is unclear. However, the thrust of this proposal is not unclear; it is designed to eliminate an occurrence Canadians would welcome, the possibility of the Prince of Wales or Prince Andrew, for example, serving as Governor-General. The members of the Royal Family are as Canadian as the members of any other Canadian family and have played a part in Canadian life for longer than most. If they are disqualified simply because they may not have been born in Canada, this section can only be taken as a direct and intended insult to those other Canadians who were not born here as well.

In respect to the Command-in-chief of the Forces being invested in the Governor-General (47), we suggest that the section be amended to make it clear that the Forces are "Her Majesty's Canadian Forces". Surely no one would want it to be thought that the Forces had in any way been politicised or had their traditional ties to the Monarch weakened.

Section 48 (2) contains an extraordinary statement, "Nothing is to preclude the Queen's exercising the Governor-General's power when in Canada". The theory underlying this proposal suggests that the Queen is Canadian only when she is in Canada, and that she receives her power from the Governor. This is clearly unacceptable! It removes the happy *status quo*, whereby both Sovereign and Governor-General exercise their powers fully in respect to Canada, both within and without the country. Does the Prime Minister, or do other Ministers of the Crown cease to be Ministers when outside Canada? Do other Canadians lose their rights in respect to Canada when they are abroad? We remark that under this clause, the Queen could not have signed such an important instrument as the Proclamation of Canada's new flag.

The second part of 48 (2) allows great flexibility in that it almost invites the Queen to transfer any of her remaining prerogatives to the Governor-General. We also wonder if the Explanatory Note (pp. 17, 18) to this section is not misleading, for the Bill's terminology does not limit the contents of any new Letters Patent to matters in the old Letters Patent but not in the Bill.

Many matters touched upon in the Constitutional Bill lie in areas hitherto left to custom and good sense. An advantage of the present Constitution has been its flexibility; in this respect it has not worked badly. We see a danger in all these proposals. They subvert a working system and the principles on which the system has been based. To give but one example, clause two of the Bill states an intention that Canada have a Constitution "similar in principle to that of the United Kingdom". We would note that a fundamental principle of that Constitution includes an hereditary Queen as an indispensable

parmi les citoyens du Canada jugés les plus éminents". Qui en jugera? La prescription s'impose-t-elle dans ce cas?

Les citoyens du Canada pourront seuls être accédé au poste de gouverneur général. Le statut des héritiers et ayants droit de Souverain comme Canadiens n'est pas bien défini même si l'esprit de cette proposition n'est pas imprécis; cette disposition vise à dissiper une éventualité que les Canadiens accueilleraient volontiers; la possibilité que le Prince de Galles ou le Prince Andrew, par exemple, soit nommé gouverneur général. Les membres de la famille royale sont Canadiens, au même titre que les membres de toute autre Canadiens qui ne sont pas nés au pays ne peuvent que l'interpréter comme une insulte directe et intentionnelle.

En ce qui concerne la possibilité que le poste de Commandant-en-chef des Forces canadiennes soit attribué au gouverneur général (article 47), nous proposons que l'article soit modifié afin qu'il soit bien établi que les Forces canadiennes sont les Forces canadiennes de sa Majesté. A coup sûr, nul ne voudrait qu'il soit entendu que les Forces sont politisées ou qu'elles voient leur lien traditionnel avec la monarchie amoindri.

Le paragraphe 48(2) contient une expression peu courante: "Aucune disposition . . . ne porte atteinte au droit qu'a la Reine d'exercer, au Canada, ( . . . ) les pouvoirs du gouverneur général . . ." Le principe qui anime cette proposition donne à croire que la Reine n'est Canadienne que lorsqu'elle est au Canada, et qu'elle reçoit son pouvoir du gouverneur général. Ce principe est nettement inacceptable! Il fait disparaître l'heureux *statu quo*, selon lequel le Souverain et le gouverneur général exercent pleinement leurs pouvoirs à l'égard du Canada, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Le Premier ministre, ou les autres ministres de la Couronne cessent-ils d'être ministres lorsqu'ils sont à l'extérieur du Canada? Les autres Canadiens perdent-ils leurs droits lorsqu'ils sont à l'étranger? Nous remarquons que, si cet article, avait déjà été adopté, la Reine n'aurait pu signer un document aussi important que la proclamation du nouveau drapeau du Canada.

La deuxième partie du paragraphe 48(2) est très vague en ce qu'elle invite presque la Reine à transférer l'un ou l'autre des privilèges qui lui restent au gouverneur général. Nous nous demandons finalement si la note explicative qui figure en pages 17 et 18 et qui se rapporte à cet article ne prête pas à confusion, car la terminologie du bill ne restreint aucunement le contenu de toute nouvelle lettre patente aux questions traitées dans les anciennes lettres patentes qui ne figurent pas dans le présent projet de loi.

Bon nombre des questions abordées dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle se rapportent à des domaines qui, jusqu'à présent, avaient été consacrées par l'usage et le bon sens, la constitution actuelle présente l'avantage d'être très souple; à cet égard, elle a relativement bien fonctionné. A notre avis, toutes ces propositions sont dangereuses. Elles bouleversent des coutumes et des principes sur lesquels le régime a été fondé. Pour ne citer qu'un exemple, mentionnons l'article 2 du projet de loi qui stipule que le Canada a une constitution "analogue dans son principe actuel à celle du Royaume-Uni".

component of Parliament. The only alternative type of parliamentary system is a republican one.

### RECOMMENDATIONS

There are elements in the Bill which we welcome. We welcome the constitutionalisation of the Royal Anthem; the provision for provincial consultation in the appointment of Lieutenant-Governors; the modification of the Queen's Title to provide for the expression of an exclusively Canadian Sovereignty; and the expressed possibility for ceremonial meetings of what is proposed to be designated the Council of State.

There follow recommendations other than have been made in the course of this brief, consistent with the concept of Monarchy and related to our objection to the Bill:

1. Provision should be made that the Sovereign, the Sovereign's Consort and the Sovereign's heirs and successors according to Law, are, by birth, Canadians, by virtue of Canada's being one of the Realms of the Crown;
2. That, as a full expression of Canadian Federalism, provision be made for provincial consultation about the Governor-General's appointment;
3. That provision be made for provinces alone to advise the Queen directly on the various matters which fall exclusively within their jurisdiction, particularly matters such as Royal Tours within a province, signing of legislation, and provincial awards;
4. That reference be made at the head of Chapter 6 "The Courts and the Judiciary", by amending Section 100 and adding the words "in the Queen's name" after the words "rule of law", to emphasise the Queen's role as guardian of Canadian Justice;
5. That a statement be included that the Queen continues to be Fount of Honour;
6. That the National and Royal Anthems should be constitutionalised in both Official Languages, which does not seem to be provided for in the Bill.

### CONCLUSIONS

In conclusion, The Monarchist League of Canada finds that the Constitutional Amendment Bill fails to convince that the proposals relating to the role of the Sovereign improve in any way the methods of government which have served Canada so well for generations; and in fact, actually repudiates many of the fundamental concepts of the B.N.A. Act, which gave this country the political stability which has distinguished it during the past century of world turmoil and change.

The Constitutional Monarchy, as expressed by the B.N.A. Act and Letters Patent of 1947, provides a full and workable framework for Canadian government. We see no reason, certainly not in terms of public demand or practical necessity, for their alteration. We particularly disagree with the attempt to

Nous vous ferons remarquer qu'un des principes fondamentaux de notre constitution porte sur la succession héréditaire du Souverain comme institution essentielle du Parlement. La seule autre forme de Parlement disponible est le régime républicain.

### RECOMMANDATIONS

Certains éléments du projet de loi sont, à notre avis, heureux. Ainsi, nous accueillons avec plaisir l'inclusion dans la constitution de l'hymne royal, la disposition qui prévoit la consultation des provinces à l'occasion de la nomination d'un lieutenant gouverneur, le remplacement du titre de la Reine par l'expression d'une souveraineté exclusivement canadienne; finalement, l'institution pour les réceptions officielles d'un Conseil d'État.

En sus des recommandations faites dans ce mémoire, nous proposons que, par respect pour le principe de la monarchie et pour corriger les anomalies que nous avons soulignées, soient adoptées les mesures suivantes:

1. Qu'on fasse en sorte que le Souverain, son consort et ses héritiers et successeurs en loi, deviennent, par naissance, Canadiens, en vertu du fait que le Canada est un des Royaumes de la Couronne;
2. Que, pour respecter pleinement le principe du fédéralisme canadien, on permette la consultation des provinces pour la nomination du gouverneur général;
3. Que les provinces puissent seules conseiller directement la Reine sur les diverses questions qui relèvent exclusivement de leur compétence, notamment, sur les questions relatives aux visites de la Reine dans la province, à la promulgation des lois et aux récompenses provinciales;
4. Qu'on insiste sur le rôle de la Reine, come gardienne de la justice canadienne, en modifiant l'article 100 au début du chapitre XI intitulé: "Tribunaux et pouvoir judiciaire", par l'addition de l'expression "au nom de la Reine" après l'expression "principe de la primauté du droit";
5. Qu'on ajoute une phrase pour indiquer que la Reine continue d'être la source de tout honneur;
6. Que les hymnes national et royal soient incorporés dans les deux langues officielles, dans la constitution, ce qui ne semble pas être le cas dans le projet de loi actuelle.

### CONCLUSIONS

En résumé, la Ligue monarchiste du Canada (1970) estime que le projet de loi sur la réforme constitutionnelle ne réussit pas à convaincre les citoyens de ce que les propositions relatives au rôle du Souverain améliorent un tant soit peu la façon d'exercer le pouvoir, dont le Canada a bénéficié depuis tant de générations; en outre, la Ligue est convaincue que le projet de loi rejette bon nombre des principes fondamentaux de L'AANB qui ont donné à ce pays sa stabilité politique, qui l'ont éloigné des révolutions et des événements troublants si fréquents durant le siècle en cours.

La monarchie constitutionnelle, telle que définie dans l'AANB et les lettres patentes de 1947, constitue un modèle qui convient parfaitement au gouvernement canadien. Nous ne voyons pas pourquoi il serait modifié; ni la population ne le réclame, ni la nécessité ne l'exige. Nous nous opposons



transfer the Sovereignty of the Queen-in-Parliament to the Governor-General-in Parliament. We see this as not only confusing, but as a reactionary reversion to a colonial ethos. We feel the country rightly will fear the concentration of power in the Prime Minister's appointee.

We resent the implication of the Bill that Canadians will be content with the sentimental trappings of an empty Monarchy. We also feel certain that even the trappings of the Monarchy retained in the Bill would subsequently be dropped at the earliest convenience. The Bill seems designed to obscure attention from what constitutes a revolution. We do not think Canadians would accept these proposals were they aware of all their implications. We urge the Committee to consider carefully the aforementioned points before changing Canada's system of government.

particulièrement au transfert de la préséance de la Reine au Parlement au gouverneur général. A nos yeux, cette mesure non seulement crée de la confusion mais constitue un retour réactionnaire aux principes colonialistes. A notre avis, le pays aura toutes raisons de craindre une concentration du pouvoir entre les mains d'une personne nommée par le Premier ministre.

Nous craignons que les conséquences du bill amènent les Canadiens à se satisfaire du piège sentimental qui représente l'abolition de la monarchie. Nous sommes également convaincus que le maintien des vestiges de la monarchie présenté dans le bill sera probablement abandonné à la première occasion. Le projet de loi semble conçu pour écarter les esprits de ce qui constitue une véritable révolution. Nous ne croyons pas que les Canadiens accepteraient ces propositions, s'ils étaient conscients de toutes leurs conséquences. Nous pressons donc le comité d'étudier attentivement les points soulevés dans notre mémoire avant de modifier dle régime de gouvernement du Canada.







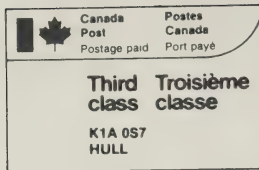












If undelivered, return COVER ONLY to:  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES-TÉMOINS

### *From Inuit Tapirisat of Canada:*

Mr. Eric Tagoona, president;  
Mr. Togak Curley;  
Mr. John Amagoalik;  
Mr. Peter Ittinuar;

### *From the Monarchist League of Canada:*

Mr. John L. Aimers, Chairman;  
Professor Hereward Senior;  
Mr. Arthur Bousfield;

Mr. R. B. Bryce

### *De l'Inuit Tapirisat du Canada:*

M. Eric Tagoona, président;  
M. Togak Curley;  
M. John Amagoalik;  
M. Peter Ittinuar.

### *De la Ligue Monarchiste du Canada:*

M. John L. Aimers, président;  
Professeur Hereward Senior;  
M. Arthur Bousfield;

M. R. B. Bryce.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Thursday, August 31, 1978

**Joint Chairmen:**

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le jeudi 31 août 1978

**Coprésidents:**

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

# Constitution of Canada

# Constitution du Canada

**APPEARING:**

The Honourable Otto Lang  
Minister of Justice

**COMPARAÎT:**

L'honorable Otto Lang  
Ministre de la Justice

**WITNESS:**

(See back cover)

**TÉMOIN:**

(Voir à l'endos)



Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Beaubien	Flynn
Bird	Forsey
Denis	Frith
Connolly	Grosart

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Beatty	Dawson
Blaker	Gauthier
Breau	(Ottawa-Vanier)
Bussièrès	Goodale
Caccia	Halliday

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Fournier	McIlraith
(de Lanaudière)	Roblin
Lafond	Smith
Langlois	(Colchester)—(15)

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs:

Knowles	MacDonald (Miss)
(Winnipeg North Centre)	(Kingston and the Islands)
Lachance	McGrath
Laprise	Paproski
Lawrence	Stanfield
Lee	Watson—(20)

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Thursday, August 31, 1978:

The Honourable Senator Connolly replaced the Honourable  
Senator van Roggen.

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le jeudi 31 août 1978:

L'honorable sénateur Connolly remplace l'honorable séna-  
teur van Roggen.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Thursday, August 31, 1978:

Mr. Watson replaced Mr. Guay.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le jeudi 31 août 1978:

M. Watson remplace M. Guay.

ERRATA

*Issue No. 2*

Page 2:89 In the left column, in the fourth paragraph in line 3,  
strike out the word "needing" and substitute therefor the word  
"meeting".

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ERRATUM

*Fascicule n° 2*

Page 2:89 Dans la colonne de gauche, à la ligne 3 du qua-  
trième paragraphe du texte anglais remplacer le mot «needing»  
par le mot «meeting».

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, AUGUST 31, 1978  
(14)

## [Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:36 o'clock a.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Beaubien, Bird, Connolly, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Frith, Lafond, Lamontagne, Langlois, McIlraith and Roblin.

*Other Senator present:* The Honourable Senator Petten.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breaux, Bussièrès, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Laprise, Lawrence, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. McGrath, Stanfield and Watson.

*Appearing:* The Honourable Otto Lang, Minister of Justice.

*Witness:* Mr. B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister, Department of Justice.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978.*)

Mr. Lang made a statement and, assisted by Mr. Strayer, answered questions.

At 11:30 o'clock a.m. the sitting recessed.

At 11:40 o'clock a.m. the sitting resumed.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Friday, June 30, 1978, the Joint Chairman authorized that the following documents be filed as Exhibits with the Joint Clerk of the Committee:

—By the Honourable Marc Lalonde, Minister of State responsible for Federal-Provincial Relations:

—Explanatory Notes on the Canadian Charter of Rights and Freedom (*Exhibit CC-1*)

—The Supreme Court of Canada (*Exhibit CC-2*)

—Study on the House of the Federation (*Exhibit CC-3*)

—The Canadian Constitution and Constitutional Amendment (*Exhibit CC-4*)

—Extract from the Royal Powers Act 1953 (Australia) (*Exhibit CC-5*).

—By Mr. David Elliott, Representative of Government of the Yukon Territory:

—Some Constitutional Aspects of the Government of the Yukon Territory (*Exhibit CC-6*).

At 1:32 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, September 5, 1978 at 2:00 o'clock p.m.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 AOÛT 1978  
(14)

## [Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 36 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Connolly, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Frith, Lafond, Lamontagne, Langlois, McIlraith et Roblin.

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Petten.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breaux, Bussièrès, Caccia, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Knowles (*Winnipeg Nord Centre*), Lachance, Laprise, Lawrence, Lee, MacGuigan, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kings-ton et les Îles*), MM. McGrath, Stanfield et Watson.

*Comparait:* L'honorable Otto Lang, ministre de la Justice.

*Témoin:* M. B. L. Strayer, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978.*)

M. Lang fait une déclaration puis, avec l'aide de M. Strayer, répond aux questions.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux.

A 11 h 40, le Comité reprend ses travaux.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du vendredi 30 juin 1978, le coprésident autorise que les documents suivants soient remis à titre de pièces justificatives au cogreffier du Comité:

—De l'honorable Marc Lalonde, ministre d'État chargé des relations fédérales provinciales:

—Notes explicatives sur la Charte canadienne des droits et de la liberté (*Pièce CC-1*)

—La Cour suprême du Canada (*Pièce CC-2*)

—Étude portant sur la Chambre de la Fédération (*Pièce CC-3*)

—La Constitution canadienne et l'amendement constitutionnel (*Pièce CC-4*)

—Extrait de la Royal Powers Act 1953 (Australie) (*Pièce CC-5*).

—De M. David Elliott, représentant du gouvernement du Territoire du Yukon:

—Certains aspects constitutionnels du gouvernement du Territoire du Yukon (*Pièce CC-6*).

A 13 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 5 septembre 1978, à 14 heures.

*Le cogreffier du Comité*

Patrick Savoie

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, August 31, 1978

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I will ask the cameras to leave so that we can begin.

Thank you, gentlemen of the press. I would like to turn the Chair over to the other Joint Chairman but I just want to mention that it will be of interest to everyone that we have now received a letter from Premier Bennett of British Columbia saying that the Government of British Columbia is prepared to appear and a date has been suggested for late September.

• 0940

Premier Bennett made it clear that he might not be appearing personally; it might be another representative for the government but it would be a government position statement. I thought you would be interested in knowing that. As you know, Premier Hatfield has already agreed and I understand that he will be appearing personally.

Now, Mr. Joint Chairman, would you like to proceed?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We have the pleasure of having with us this morning the Honourable Otto Lang in his recent and older capacity as Minister of Justice. The Minister is accompanied by his advisers and I think they are all known to you because they were with us, I believe—most of them at least—when Mr. Lalonde was before us. I understand that the Minister wants to read a statement and that his brief has already been made available to all members of the Committee. So without any further introduction I will ask the Minister to present his brief.

**Hon. Otto Lang (Minister of Justice):** Thank you very much, Mr. Chairman. I welcome this opportunity to meet with the Special Committee to discuss some of the legal issues concerning Bill C-60. I understand that a number of these issues have been raised and discussed here in the proceedings to date, and I will deal with those which appear to be most important.

Perhaps the most fundamental issue is that of jurisdiction of Parliament to pass this bill. Doubts have been expressed here by Committee members and witnesses and by the provincial premiers at their recent conference in Regina. In some cases the nature of these doubts has been made clear and I will respond to them. It is more difficult to respond at this time to others which have been hinted at but not specified.

The principal source of Parliament's jurisdiction in this area is, of course, Section 91(1) of the British North America Act. This section gives Parliament a general power to amend the Constitution of Canada, a power which is subject to several exceptions which I will discuss in a moment. This power was conferred on Parliament in 1949 by an amendment which was initiated by the government of Mr. St. Laurent, was approved

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Mardi 31 août 1978

[Translation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je demande aux caméramen de quitter la salle pour que nous puissions commencer.

Merci messieurs les journalistes. C'est l'autre coprésident qui présidera la séance, mais avant de commencer, j'aimerais vous signaler que nous avons reçu une lettre du premier ministre Bennett de la Colombie-Britannique nous avisant que le gouvernement de la Colombie-Britannique est prêt à venir témoigner devant nous; on envisage la fin septembre.

Le premier ministre Bennett a bien dit qu'il ne viendrait pas nécessairement lui-même mais qu'un représentant de son gouvernement nous exposerait la position de ce dernier. Je vous le signale donc. Vous le savez, le premier ministre Hatfield a déjà accepté de venir témoigner lui-même.

Monsieur le coprésident, je vous laisse continuer.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin l'honorable Otto Lang, ex-ministre de la Justice et nouveau ministre de la Justice. Le ministre est accompagné des conseillers que vous connaissez tous, car ils ont assisté aux séances au cours desquelles nous avons entendu M. Lalonde. Je crois savoir que le ministre entend faire une déclaration préliminaire dont vous avez déjà le texte en main. Sans plus tarder, je demande au ministre de nous présenter son mémoire.

**L'honorable Otto Lang (ministre de la Justice):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux d'avoir cette occasion de rencontrer le Comité mixte spécial pour analyser certaines des questions de droit relatives au projet de loi C-60. Je crois savoir qu'un certain nombre d'entre elles ont déjà été soulevées et étudiées ici au cours des délibérations, et je traiterai de celles qui semblent les plus importantes.

La question peut-être la plus fondamentale est de savoir si le Parlement est habilité à adopter ce projet de loi. Des doutes ont été formulés ici par des membres du Comité et des témoins, ainsi que par les premiers ministres des provinces lors de leur récente conférence à Regina. Dans certains cas, leur nature a été clairement définie, et je vais donc leur apporter une réponse. Il est plus difficile, à ce moment-ci, de répondre à ceux auxquels il a été fait allusion mais qui n'ont pas été précisés.

La principale source de référence pour ce qui est de la compétence du Parlement dans ce domaine est, naturellement, l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ce paragraphe confère au Parlement un pouvoir général de modifier la constitution du Canada, pouvoir qui est assorti de plusieurs exceptions dont je parlerai dans un moment. Il a été donné en 1949, à la suite d'une modification qui a été proposée



## [Texte]

by both of these Houses of Parliament and subsequently enacted by the United Kingdom as part of our constitution.

Section 91(1) provides that Parliament may legislate with respect to:

The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least once each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the writs for choosing the House: Provided, however, that a House of Commons may in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House.

At the outset it must be observed that the words "the amendment from time to time of the Constitution of Canada" are very broad when read by themselves. In spite of the efforts by some to read implicit limitations into these words, it is obvious that the phrase was understood to be quite comprehensive since it was thought necessary to make five specific exceptions to this grant of power, including matters such as provincial legislative authority, rights or privileges or provincial legislatures or governments and basic rights such as those concerning schools and language.

If "Constitution of Canada" has only a potentially narrow application, why were these exceptions included? It is also important to note that no exception was made with respect to the office of Governor General unlike Section 92(1) where the office of Lieutenant Governor is specifically excepted from the power of legislatures to amend the constitutions of the provinces.

Certainly when this power was conferred on Parliament in 1949 there was a widespread conviction, particularly in provincial governments, that it had a very wide application indeed. This Committee has had quoted to it some of the words of Premier Angus L. MacDonald at a 1950 Constitutional Conference which was discussing the development of a comprehensive amending formula. The point which Premier MacDonald and others were making, of course, was that Parliament's new power under Section 91(1) was indeed very extensive and in their view too extensive. But that was a political complaint against its scope, not an argument that its scope was narrow.

• 0945

The basic grant of power to Parliament, "the amendment... of the Constitution of Canada" can therefore be

## [Traduction]

par le gouvernement de M. Saint-Laurent, approuvée par les deux chambres du Parlement et, par la suite, adoptée par le Parlement du Royaume-Uni comme faisant partie de notre constitution.

L'article 91(1) stipule que le Parlement peut légiférer relativement à

La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le Parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le Parlement du Canada peut prolonger la durée d'une chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite chambre.

J'attire tout d'abord votre attention sur le libellé «la modification de temps à autre de la constitution du Canada», qui a, en soi, une portée très vaste. Malgré les efforts de certains pour y voir des restrictions implicites, il est évident que l'on estimait que cette phrase avait un sens très large, car on a jugé nécessaire d'assortir cet octroi de pouvoir de cinq exceptions précises portant, entre autres, sur l'autorité législative des provinces, les droits ou privilèges des législatures ou gouvernements provinciaux, et des droits fondamentaux comme les droits se rapportant aux écoles et à la langue.

Si on avait l'intention de ne donner qu'une application étroite à l'expression «constitution du Canada», pourquoi alors avoir prévu ces exceptions? Il est important également de noter qu'il n'y a pas d'exception portant sur la charge de Gouverneur général, contrairement au paragraphe 92(1) qui exclut les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur du pouvoir qu'ont les législatures provinciales de modifier la constitution de la province.

Lorsque ce pouvoir a été conféré au Parlement en 1949, il est certain que tous étaient généralement convaincus, surtout les gouvernements provinciaux, qu'il avait en fait une portée très vaste. On a cité devant ce comité certaines des paroles prononcées par le premier ministre Angus L. MacDonald lors de la Conférence constitutionnelle de 1950 où l'on étudiait l'établissement d'une procédure de modification qui serait globale. Bien entendu, le point que le premier ministre MacDonald et d'autres faisaient valoir était que le nouveau pouvoir conféré au Parlement en vertu de l'article 91(1) était en réalité très étendu et même, à leur avis, trop étendu. On doit y voir l'opposition d'hommes politiques à la portée de ce pouvoir, et non un argument voulant que cette portée soit étroite.

Par conséquent, le pouvoir fondamental du Parlement relatif à «la modification... de la constitution du Canada» peut avoir,

## [Text]

given a very broad meaning when read by itself, and it is necessary to examine the exceptions to this grant specified in Section 91(1) to determine what power was really conferred on Parliament; in other words, to ascertain if Parliament can enact Bill C-60 under this Section, it is necessary to see if its provisions fall within any of the exceptions in Section 91(1) to Parliament's constitutional amendment power.

Of the five categories of exceptions to that power, I suggest that four are obviously irrelevant. If I understand the doubts expressed to date, they relate instead to the second category of exception, namely that relating to "rights of privileges... granted or secured to the Legislature or Government of a province". I shall return to this category later, after discussing briefly why the four other categories are not applicable to Bill C-60.

The first category excludes from Parliament's jurisdiction matters within the exclusive legislative jurisdiction of the provinces. This prevents Parliament making amendments to the divisions of legislative powers, particularly with regard to Sections 92 and 93 of the BNA act. Our proposed constitutional amendment bill does not deal with those sections except to list them as designated provisions and to incorporate some minor changes in the wording to update them. These changes would come into force only when the bill is finally entrenched by a suitable amending process. Therefore enactment of the bill would not by itself affect these sections.

The third category of exception in Section 91(1) relates to denominational educational rights described in Section 93 of the BNA act and in similar sections in related constitutional documents such as the Manitoba Act. The constitutional amendment bill does not deal with this subject in any substantive way.

The fourth category relates to language rights which are described in Section 133 of the BNA act and section 23 of the Manitoba Act. Neither of these sections would be amended immediately by the bill although on ultimate entrenchment they would be replaced by Clauses 13 to 22 of the bill. The language rights that would become immediately applicable once the bill is enacted would apply only at the federal level: they would apply legislatively at the provincial level in future only with provincial consent. These changes would add to the language rights presently guaranteed by the Constitution in the same way that the federal and New Brunswick Official Languages Act do now. It has already been held by the Supreme Court of Canada in a case involving the federal Official Languages Act that Parliament may add to language rights set out in Section 133 of the BNA act, though it cannot derogate from them.

The fifth category of exception to Parliament's amendment power relates to the duration of Parliament and the requirement that there be at least one session a year as presently described in Sections 20 and 50 of the BNA act. These requirements are not changed but are repeated in the bill,

## [Translation]

en soi, une portée très vaste, et il est nécessaire d'examiner les exceptions prévues à l'article 91(1) pour déterminer avec précision ses limites. Autrement dit, pour établir si le Parlement est, aux termes de ce paragraphe, habilité à adopter le projet de loi C-60, il faut voir si les dispositions dudit projet de loi portent sur l'une quelconque des exceptions prévues à l'article 91(1).

A mon avis, quatre des cinq catégories d'exceptions dont est assorti ce pouvoir n'ont manifestement aucun rapport avec ce qui nous concerne. Si je comprends bien les doutes exprimés jusqu'ici, ils n'ont trait qu'à la deuxième catégorie, soit les «droits ou privilèges... accordés ou garantis à la législature ou au gouvernement d'une province». Je reparlerai de cette catégorie plus tard, après avoir expliqué brièvement pourquoi les quatre autres ne s'appliquent pas au projet de loi C-60.

La première catégorie exclut de la compétence du Parlement les questions relevant exclusivement de la compétence législative des provinces. Le Parlement ne peut donc pas modifier la répartition des pouvoirs législatifs, notamment les articles 92 et 93 de l'A.A.N.B. Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle que nous proposons ne traite pas de ces articles, sauf qu'il les énumère à titre de dispositions spéciales et qu'il modifie légèrement leur libellé de façon qu'ils reflètent la réalité contemporaine. Ces légères modifications n'entreraient en vigueur que lorsque le projet de loi aurait été intégré de façon définitive à la constitution, grâce à une procédure de modification adéquate. Par conséquent, l'adoption, en soi, du projet de loi ne modifierait pas ces articles.

La troisième catégorie d'exception que prévoit l'article 91(1) porte sur les droits relatifs aux écoles confessionnelles, décrits à l'article 93 de l'A.A.N.B., ainsi que dans des articles semblables de documents constitutionnels comme l'Acte du Manitoba. En substance, le projet de loi sur la réforme constitutionnelle ne traite pas de cette question.

La quatrième catégorie a trait aux droits linguistiques qui sont décrits à l'article 133 de l'A.A.N.B. et à l'article 23 de l'Acte du Manitoba. Le projet de loi ne devrait modifier ni l'un ni l'autre de ces articles immédiatement bien que, au moment de l'intégration finale à la Constitution, ils seraient remplacés par l'article 13 à 22 du projet de loi. Les droits linguistiques qui prendraient effet dès l'adoption du projet de loi ne s'appliqueraient qu'au niveau fédéral; ils s'appliqueraient au niveau provincial seulement plus tard, quand les provinces auraient donné leur assentiment. Ces changements octroieraient des droits linguistiques additionnels à ceux actuellement garantis par la Constitution de la même façon que les lois sur les langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick le font actuellement. La Cour suprême du Canada a déjà décidé, dans une affaire mettant en cause la Loi fédérale sur les langues officielles, que le Parlement peut octroyer des droits linguistiques qui s'ajoutent à ceux énoncés à l'article 133, mais non déroger à cet article.

La cinquième catégorie d'exceptions au pouvoir de modification du Parlement a trait à la durée du Parlement et à l'exigence selon laquelle il doit y avoir au moins une session par année, comme il est actuellement stipulé aux articles 20 et 50 de l'A.A.N.B. Le projet de loi ne modifie pas ces exigences,



*[Texte]*

clauses 11 and 12. However, the BNA act provisions will also continue and will govern until the Charter of Rights and Freedoms is ultimately entrenched.

It would therefore appear that these four limitations on Parliament's amending power are irrelevant to the matters dealt with in the bill. It remains for consideration whether Parliament is precluded by the second category from making any of the amendments set forth in the constitutional amendment bill, and I shall now address this question. Of crucial importance is the meaning of the words "rights or privileges . . . granted or secured to the legislature or government of a province". At the outset it must be noted that the rights and privileges protected are those granted or secured "by this or any other Constitutional Act." That is, the limitation on Parliament's power is confined to legislation "as regards" existing rights or privileges specifically provided for in a "Constitutional Act", not as regards some alleged usage, convention or practice. Moreover, it should be remembered that it is rights or privileges or of provincial legislatures or governments that are protected from change by the Parliament of Canada, not rights or privileges of the people of a province or region.

It must therefore be asked if any rights or privileges of provincial legislatures or governments would be affected by the adoption of Bill C-60. I will examine briefly the principal features of the bill which might be thought to have such an effect.

First, it is clear that the provisions of the bill respecting fundamental rights and freedoms do not infringe on the rights and privileges of provincial legislatures or governments since with respect to these bodies the provisions of the Act come into force only at their option.

Secondly, the provisions respecting essential elements of the central government (the Sovereign, the Council of State (Privy Council), the Cabinet) are mainly descriptive and they do not affect the rights or privileges of provincial governments or legislatures. In particular I emphasize that the relationship of the Crown to provincial legislatures or provincial executives is not changed by the bill. No one has yet demonstrated how the position of the Crown in relation to provincial governments would be affected in any way. It is clear, of course, that the Queen would continue as head of state, and if there remains any doubt about that, the bill can be clarified even more. Therefore the provisions in the bill specifically relating to the Crown would not affect rights and privileges of provincial governments. Moreover, those sections of the bill specifically relating to provincial constitutions change nothing concerning the Crown, and have been included as "designated provisions" only, meaning they will not become law until entrenched by the appropriate amending formula.

*[Traduction]*

il les réitére (articles 11 et 12). Toutefois, les dispositions de l'A.A.N.B. continueront de s'appliquer tant que la Charte des droits et libertés ne sera pas définitivement intégrée à la Constitution.

Il semble donc que ces quatre restrictions au pouvoir de modification du Parlement ne concernant nullement les questions sur lesquelles porte le projet de loi. Il reste à déterminer si la deuxième catégorie empêche le Parlement de procéder à toutes les modifications énoncées dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle. Un élément qui revêt une importance cruciale est la définition des mots «droits ou privilèges accordés ou garantis à la législature ou au gouvernement d'une province». Pour commencer, on remarquera que les droits et privilèges protégés sont ceux qui sont accordés ou garantis «par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle», ce qui signifie que les restrictions imposées au pouvoir du Parlement se limitent «en ce qui concerne» les droits ou privilèges existants et prévus expressément dans une «loi constitutionnelle, et non en ce qui concerne une présumée coutume, convention ou pratique. De plus, il ne faut pas oublier que ce sont les droits ou privilèges des législatures ou gouvernements provinciaux qui sont protégés contre des changements décidés par le Parlement du Canada et non les droits ou privilèges de la population d'une province ou d'une région.

Il faut donc se demander si l'adoption du projet de loi C-60 influencerait sur des droits ou privilèges des législatures ou gouvernements provinciaux. J'examinerai brièvement les principaux éléments du projet de loi qui, aux yeux de certains, pourraient sembler avoir un tel effet.

Premièrement, il est évident que les dispositions du projet de loi concernant les libertés et droits fondamentaux n'empiètent pas sur les droits et privilèges des législatures ou gouvernements provinciaux puisque, dans leur cas, les dispositions de la loi entrent en vigueur uniquement s'ils le désirent.

Deuxièmement, les dispositions concernant les éléments essentiels du gouvernement central (le souverain, le Conseil d'État (Conseil privé), le Cabinet) sont avant tout descriptives et n'influent pas sur les droits ou privilèges des législatures ou gouvernements provinciaux. J'insiste tout particulièrement sur le fait que le projet de loi ne change pas la relation entre la Couronne et les législatures provinciales ou les pouvoirs exécutifs provinciaux. Personne n'a encore démontré comment la position de la Couronne face aux gouvernements provinciaux serait modifiée de quelque façon que ce soit. Évidemment, la Reine resterait le chef d'État et, s'il subsiste quelque doute à ce sujet, on pourrait préciser encore plus les dispositions du projet de loi. Par conséquent, les dispositions du projet de loi concernant précisément la Couronne n'influent pas sur les droits et privilèges des gouvernements provinciaux. En outre, les articles du projet de loi concernant précisément les constitutions provinciales ne changent rien de ce qui a trait à la Couronne; on les a inclus dans les «dispositions spéciales» seulement pour indiquer qu'ils n'entreront pas en vigueur tant qu'ils n'auront pas été intégrés à la Constitution au moyen de la formule de modification appropriée.



[Text]

• 0950

Third, while it has been suggested that the proposed changes respecting the Senate are outside Parliament's amending power, its appointment or role in Parliament cannot be said to constitute a right or privilege of a provincial legislature or of a provincial government. Whatever the importance of the Senate may be for the residents of any particular province, senators represent neither the provincial legislature nor provincial government of that province, nor do those entities now play any role in their appointment process. There is no provision in the BNA Act or any other "Constitutional Act" giving provincial governments or legislatures any specific "right or privilege" in relation to the Senate. Mr. Paul Gérin-Lajoie in his book *Constitutional Amendment in Canada*, published in 1950, said of the power given to Parliament under Section 91(1) at page 30:

It may be more correctly described as a power mainly to alter the structure of the central government machinery and the rules governing its functioning. For instance, the Senate could be remodelled or abolished; the basis of representation in the House of Commons could be changed; the rule providing that money bills should originate in the House of Commons could be repealed. Restrictions put on the exercise of certain powers by the federal Parliament could similarly be repealed or disregarded. . . . The new amending power also embraces provisions which secured certain rights or privileges to the people of Canada generally or to the people of the provinces as distinct communities but not as quasi-sovereign political entities.

It has already been accepted by Parliament that it can make amendments concerning the Senate under Section 91(1). For example, Parliament amended the provisions of the BNA Act respecting the Senate in 1965 concerning the retirement age, and in 1975 when it added two members from the Northwest Territories and the Yukon.

Also, consistently with this view of Section 91(1), Parliament has twice in 1952 and in 1974 used this power to alter the basis on which provinces are represented in the House of Commons. This was done without the consent of provincial governments, but presumably, if it could be argued that those governments have an interest in how their province is represented in the Senate, it could be argued that they have an equal interest in provincial representation in the House of Commons.

Fourth, with respect to changes concerning the Supreme Court, there is a provision, Section 101 of the BNA Act, which specifically authorizes Parliament to provide for the "constitution, maintenance and organization of a general court of appeal for Canada." Thus the Court is at present governed by federal statute law—the Supreme Court Act—as authorized by Section 101.

[Translation]

Troisièmement, on a prétendu que les changements proposés pour le Sénat n'entrent pas dans le cadre du pouvoir de modification du Parlement; cependant, on ne peut pas dire que la nomination de ses membres ou son rôle au Parlement constitue un droit ou privilège d'une législature provinciale ou d'un gouvernement provincial. Quelle que soit l'importance du Sénat pour les habitants d'une province en particulier, les sénateurs ne représentent ni la législature ni le gouvernement de cette province, pas plus que ces organes ne jouent actuellement de rôle dans le processus de nomination des sénateurs. L'A.A.N.B. ou toute autre «loi constitutionnelle» ne renferme aucune disposition accordant aux gouvernements ou aux législatures des provinces un «droit ou privilège» particulier relativement au Sénat. M. Paul Gérin-Lajoie a dit au sujet du pouvoir accordé au Parlement en vertu de l'article 91(1), dans son livre *Constitutional Amendment in Canada* publié en 1950 (page 30):

Il serait peut-être plus juste de le décrire comme étant avant tout un pouvoir de modifier la structure de l'appareil gouvernemental central et les règles régissant son fonctionnement. Par exemple, le Sénat pourrait être réorganisé ou aboli; la formule de représentation à la Chambre des communes pourrait être modifiée; la règle stipulant qu les projets de loi financiers doivent provenir de la Chambre des communes pourrait être abrogée. On pourrait de même abroger les restrictions applicables à l'exercice de certains pouvoirs par le Parlement fédéral ou ne pas en tenir compte. . . . Le nouveau pouvoir de modification englobe aussi des dispositions qui ont assuré certains droits ou privilèges à la population des provinces en tant que collectivités distinctes, mais non en tant qu'entités politiques quasi souveraines.

Le Parlement a déjà reconnu le fait qu'il peut apporter des modifications concernant le Sénat en vertu de l'article 91(1). Par exemple, il a modifié les dispositions de l'A.A.N.B. concernant l'âge de la retraite des sénateurs en 1965, et, en 1975, il a ajouté deux membres pour les Territoires du Nord Ouest et le Yukon.

De plus, conformément à cette conception de l'article 91(1), le Parlement a eu recours au pouvoir en question à deux reprises, soit en 1952 et 1974, afin de modifier la formule de représentation des provinces à la Chambre des communes. Il a procédé sans le consentement des gouvernements provinciaux; or, si l'on pouvait alléguer que ces gouvernements ont un intérêt dans la façon dont leur province est représentée au Sénat, on devrait pouvoir alléguer qu'ils ont également un intérêt dans la façon dont leur province est représentée à la Chambre des communes.

Quatrièmement, pour ce qui a trait aux changements concernant la Cour suprême, il existe une disposition (article 101 de l'A.A.N.B.) qui autorise expressément le Parlement à «adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour général d'appel pour le Canada». Ainsi, la Cour est actuellement régie par une loi fédérale (Loi sur la Cour suprême), comme l'autorise l'article 101.

## [Texte]

Parliament can enact other measures concerning the Court without resorting to its amending power under Section 91(1). Consequently there should be no doubt that it is within Parliament's jurisdiction to adopt the provisions of the bill relating to the appointment of judges, the composition of the Court and the jurisdiction of the Court, just as it has done in the past.

With respect to both the House of the Federation and the Supreme Court, there seems to be a suggestion in some quarters that Parliament, by adopting Bill C-60, would be contravening Section 91(1) by conferring rights and privileges or imposing duties on provincial governments and legislatures. This criticism can, I suggest, be answered on the basis that no duties are imposed, and that if certain non-legislative powers are made available to provinces to exercise at their option, the constitution does not prevent this.

With respect to the House of the Federation, it has been suggested that the procedures prescribed in the bill for selection of one-half the members by provincial legislatures or government, imposes an obligation on them. This is not the effect of the bill. Procedures are made available whereby provinces may make such a selection if they wish, but if they choose not to, the House of Commons may do so in their place under Subsection 63(3). Moreover, by providing for this possibility of provincial selections, the bill would not affect the rights or privileges of a provincial government or legislature.

The better view would be that Section 91(1) does not limit Parliament's authority to confer additional rights and privileges on the provinces with respect to matters under exclusive federal jurisdiction, providing it is not a conferral of legislative authority. The provisions in question do not interfere with or abrogate any existing right or privilege accorded to the provincial governments or legislatures by the constitution but confer additional rights or privileges. In this connection, it is useful to recall that the federal *Official Languages Act* was challenged as being unconstitutional on the ground that it constituted an amendment to Section 133 of the BNA Act, because it provided greater guarantees for the use of both languages than those set out in Section 133. In giving the decision of the Supreme Court that such legislation was valid Chief Justice Laskin wrote:

• 0955

Certainly, what s. 133 itself gives cannot be diminished by the Parliament of Canada, but if its provisions are respected there is nothing in it or any other part of the *British North America Act* that precludes the conferring of additional rights or privileges or the imposing of additional obligations respecting the use of English and French, if done in relation to matters within the competence of the enacting legislature . . .

## [Traduction]

Le Parlement peut adopter d'autres mesures concernant la Cour sans avoir recours au pouvoir de modification que lui accorde l'article 91(1). Par conséquent, il ne devrait faire aucun doute que le Parlement a le pouvoir d'adopter les dispositions du projet de loi concernant la nomination des juges, la composition de la Cour et la juridiction de la Cour, tout comme il l'a fait dans le passé.

En ce qui concerne à la fois la Chambre de la Fédération et la Cour suprême, certains milieux semblent donner à entendre qu'en adoptant le projet de loi C-60, le Parlement contreviendrait aux dispositions de l'article 91(1) en conférant aux gouvernements et aux législatures des provinces des droits et des privilèges ou en leur imposant des obligations. J'estime que l'on peut réfuter cet argument en faisant valoir qu'aucune obligation n'est imposée et que la Constitution n'interdit pas au Parlement d'investir les provinces de certains pouvoirs non législatifs qu'elles sont libres d'exercer ou non.

En ce qui a trait à la Chambre de la Fédération, il a été soutenu que le mode de nomination prévu dans le projet de loi, suivant lequel les membres de cette Chambre doivent être choisis pour moitié par l'assemblée législative ou le gouvernement des provinces, imposait une obligation aux législatures et aux gouvernements provinciaux. Le projet de loi ne produit pas cet effet. Le mode de nomination est applicable dans la mesure où les provinces désirent faire ce choix; dans le cas contraire, toutefois, la Chambre des communes a, en vertu du paragraphe 63(3), le pouvoir de le faire à leur place. De plus, le projet de loi, en offrant cette possibilité aux provinces, ne porterait atteinte en aucune manière aux droits ou aux privilèges d'un gouvernement ou d'une législature d'une province.

La meilleure façon d'envisager la question serait de faire valoir que l'article 91(1) ne limite pas le pouvoir du Parlement d'accorder aux provinces de nouveaux droits et privilèges en ce qui concerne des matières qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale, pourvu que ces droits ou privilèges ne confèrent pas aux provinces une autorité législative. Les dispositions en question confèrent des droits ou des privilèges additionnels aux gouvernements ou aux législatures des provinces; elles ne lèsent ni n'abrogent les droits ou privilèges dont ils sont investis actuellement en vertu de la Constitution. Dans cet ordre d'idées, il est utile de rappeler que l'on a dans le passé contesté la constitutionnalité de la Loi fédérale sur les langues officielles en faisant valoir que cette loi venait modifier l'article 133 de l'A.A.N.B., parce qu'elle offrait de plus grandes garanties, relativement à l'utilisation des deux langues, que celles énoncées à l'article 133. En rendant l'arrêt de la Cour suprême reconnaissant la constitutionnalité de cette loi, le juge en chef Laskin a écrit ce qui suit:

A coup sûr ce que l'art. 133 lui-même donne ne peut être enlevé par le Parlement du Canada, mais si ses dispositions sont respectées il n'y a rien dans cet article-là ou ailleurs dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui empêche l'octroi de droits ou privilèges additionnels relativement à l'usage de l'anglais et du français, si cela est fait relativement à des matières qui relèvent de la compétence de la législature légiférant en ce sens . . .

## [Text]

It is one thing for Parliament to lessen the protection given by section 133; that would require a constitutional amendment. It is a different thing to extend that protection beyond its present limits.

With particular reference to the interrelationship between Parliament's power under Section 91(1) and Section 133, the Chief Justice said at page 196:

It remains to consider the effect of section 91(1) of the *British North American Act* which confers legislative power upon Parliament in relation to "the amendment from time to time of the Constitution of Canada" except *inter alia*, "as regards the use of the English or French language." The contention of the appellant is that this exception was designed not only to maintain the integrity of s. 133 but went beyond it to enlarge the limitations thereof by embracing any use of the English or French language beyond what s. 133 itself prescribed. This contention would turn the exception from a grant of power under section 91(1) into a general substantive limitation unrelated to that power, and it is untenable. I am not called upon here to state exhaustively what is comprehended within the phrase in s. 91(1) "the Constitution of Canada". It certainly includes the *British North America Act, 1867* and its amendments, and hence includes s. 133. What is excepted from Parliament's amending power under s. 91(1) includes an exception as regards the use of the English or French language. Parliament is forbidden to amend the Constitution of Canada as regards the use of either of the languages, and s. 91(1) therefore points to the provisions of the Constitution dealing therewith and thus to s. 133.

He refers to Scott, the *British North American Act* and the *University of Toronto Law Journal* of 1950.

I suggest that the same can be said about Parliament expanding the nonlegislative powers of provinces in areas of federal jurisdiction by making available to them on an optional basis a certain role with respect to the selection of members of the House of the Federation.

Concerning the Supreme Court provisions, since it is only the provincial Attorney General and not the provincial legislature or government who is given a certain role under the bill, it can be argued at the outset that the limitations of Section 91(1) have no application. But even assuming that they do, the exercise of the authority is again optional; the provincial Attorney General can decline to be consulted on a proposed appointment pursuant to Section 106 or, where he is consulted and no agreement is reached with the Attorney General of Canada, he can decline to select a particular form of nominating council. In such case, the Attorney General of Canada can proceed under Subsection 106(5) to select a nominee to place before the House of the Federation. In addition, as noted above, Parliament's authority to provide such a mechanism is not dependent on Section 91(1) with its limitations but instead

## [Translation]

La diminution par le Parlement de la protection donnée par l'art. 133 est une chose; cela requiert un amendement constitutionnel. C'est toute autre chose que d'étendre cette protection au-delà de ses limites actuelles.

Quant à la corrélation entre le pouvoir du Parlement en vertu du paragraphe 91(1) et l'article 133, le juge en chef a dit ce qui suit (p. 196):

Reste à considérer l'effet du par. (1) de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui confère au Parlement le pouvoir de légiférer relativement à «la modification, de temps à autre, de la constitution du Canada» sauf, entre autres choses, «en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français». L'appelant soutient que cette exception est non seulement destinée à maintenir l'intégrité de l'art. 133 mais va beaucoup plus loin et en accroît les limitations en englobant tout emploi des langues anglaise ou française qui n'est pas visé par les termes de l'art. 133 lui-même. Cette prétention a pour effet de transformer l'exception apportée à l'octroi d'un nouveau pouvoir sous le régime du par. (1) de l'art. 91, en une limitation de fond de caractère général n'ayant aucun rapport avec ce pouvoir, et elle est insoutenable. Je n'ai pas ici à énoncer de façon exhaustive ce que comprend, au par. (1) de l'art. 91, l'expression «la constitution du Canada». Elle comprend certainement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, et ses modifications, et par conséquent l'art. 133. Dans ce qui est excepté du pouvoir de modification par le Parlement prévu au par. (1) de l'art. 91, il y a l'emploi de l'anglais et du français. Le Parlement se voit interdire de modifier la constitution du Canada en ce qui regarde l'emploi de l'une ou l'autre de ces langues, et par conséquent le par. (1) de l'art. 91 contient une allusion aux dispositions de la constitution qui en traitent, et donc à l'art. 133.

Il se réfère à Scott, «*The British North America Act*,» dans *l'University of Toronto Law Journal*, 1950.

A mon avis, le même raisonnement vaut pour conclure que le Parlement peut accroître les pouvoirs non législatifs des provinces dans des domaines de compétence fédérale en confiant aux provinces un certain rôle, qu'elles sont libres d'assumer ou non, au chapitre de la sélection des membres de la Chambre de la Fédération.

En ce qui concerne la Cour suprême, étant donné que les dispositions pertinentes du projet de loi confèrent au procureurs généraux provinciaux, et non aux législatures ou aux gouvernements des provinces, un certain rôle au chapitre de la nomination des membres de cette cour, on peut prétendre dès maintenant que les réserves énoncées à l'article 91(1) ne sont pas applicables. Et même si l'on suppose qu'elles le sont, l'exercice du pouvoir est toujours facultatif: le procureur général d'une province peut, en vertu de l'article 106, refuser d'être consulté au sujet de la nomination d'un candidat proposé ou, s'il est consulté et s'il n'arrive pas à une entente avec le procureur général du Canada, il peut refuser de choisir le type de comité de nomination. Dans ce cas, le procureur général du Canada peut, en vertu du paragraphe 106(5), choisir un candidat et, le cas échéant, doit communiquer le



## [Texte]

rests on Section 101. Numerous federal laws based on a variety of exclusive federal powers now provide administrative authority in federal areas to provincial Lieutenant-Governors in Council, officials, and boards which they can exercise or not as they choose. It is not now seriously suggested that such arrangements violate Section 91(1) or require authorization by the United Kingdom Parliament.

Another basis suggested in this committee for limiting Parliament's jurisdiction to amend the Constitution of Canada is that of constitutional usage or conventions which are said to preclude Parliament exercising the power which the *BNA Act 1949*, (No. 2) clearly conferred on it through the new Section 91(1). The source of this convention has been variously described as a 1965 publication of the then Minister of Justice or as the draft agreements embodied in the Fulton-Favreau formula of 1964 and the Victoria Charter of 1971.

With respect to the first suggested source, Professor W.R. Lederman has made this argument to the Committee and I have examined carefully his submission. I understand his main point to be that a statement in the 1965 document represented the collective views of government of the day, that it was relevant to Section 91(1), and that it "crystallized" constitutional usage with the result that courts would be bound to apply it today to invalidate a law otherwise authorized by the words of Section 91(1).

• 1000

More particularly, he argues that for these reasons, provisions in Bill C-60 dealing with the Senate and the Crown would not be upheld by the courts. With the greatest of respect for Professor Lederman, I cannot accept that interpretation or conclusion.

The key passage of the document in question states:

"The fourth general principle is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces. This principle did not emerge as early as others but since 1907, and particularly since 1930, has gained increasing recognition and acceptance. The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition."

I would like to make a number of points concerning this statement and its consequences.

First, even if the passage could be given the interpretation suggested, I do not accept the theory which Lederman seems to be advancing that specific provisions of domestic statutory law, such as Section 91.1 of the B.N.A. Act, can be altered or repealed with binding legal effect by a publication of the

## [Traduction]

nom de celui-ci à la Chambre de la Fédération. En outre, comme il a déjà été constaté, le pouvoir du Parlement d'assurer un tel mécanisme découle de l'article 101 et ne repose pas sur l'article 91(1). Un bon nombre de lois fédérales fondées sur une variété de pouvoirs fédéraux exclusifs confèrent maintenant aux lieutenants-gouverneurs en conseil des provinces, à des fonctionnaires et à des commissions ou comités provinciaux des pouvoirs administratifs dans des domaines de compétence fédérale, pouvoirs qu'ils peuvent exercer ou non suivant leur choix. Actuellement, personne ne laisse vraiment supposer que de pareilles dispositions contreviennent à l'article 91(1) ou nécessitent l'approbation du Parlement du Royaume-Uni.

On a également prétendu devant ce comité que la compétence du Parlement de modifier la constitution du Canada serait limitée en raison d'une convention ou d'un usage constitutionnel qui interdirait au Parlement d'exercer le pouvoir que l'A.A.N.B. (no. 2) de 1949 lui a conféré au moyen du nouvel article 91(1). On a dit que cette convention découlerait d'une publication de 1965 du ministre de la Justice de cette époque ou des projets d'accords incorporés dans la formule Fulton-Favreau de 1964 et la Charte de Victoria de 1971.

Le professeur W. R. Lederman a soutenu devant ce comité que la source de cette convention se trouverait dans la publication de 1965 du ministre de la Justice d'alors et j'ai étudié minutieusement sa thèse. Si je ne m'abuse, il soutient avant tout qu'un extrait du document de 1965 exposait les vues collectives des gouvernements de l'époque, que cet extrait s'appliquait à l'article 91(1) et qu'il "établissait" une convention constitutionnelle que les tribunaux seraient tenus d'appliquer maintenant de sorte que ceux-ci devraient reconnaître l'invalidité d'une loi adoptée par ailleurs en conformité des dispositions de l'article 91(1).

Le professeur Lederman fait valoir plus particulièrement que ce sont là les raisons pour lesquelles les tribunaux ne confirmeraient pas la validité des dispositions du projet de loi C-60 portant sur le Sénat et la Couronne. Malgré tout le respect que je témoigne au professeur Lederman, je ne peux accepter cette interprétation ou conclusion.

Le passage clé du document en question est le suivant:

"Quatrièmement, le Parlement du Canada ne procède pas à une modification de la Constitution intéressant directement les rapports fédératifs sans avoir au préalable consulté les provinces et obtenu leur assentiment. Ce principe ne s'est pas concrétisé aussitôt que les autres, mais, à partir de 1907 et en particulier depuis 1930, il a été de plus en plus affirmé et accepté. Il n'a pas été facile cependant, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification."

J'aimerais apporter certaines précisions concernant cet énoncé et ses répercussions.

Premièrement, même en admettant que l'on puisse interpréter ledit passage de la façon suggérée, je n'accepte pas la théorie que le professeur Lederman semble avancer, à savoir qu'une publication du ministre de la Justice du Canada peut légalement modifier ou abroger des dispositions particulières

## [Text]

Minister of Justice of Canada. Even if the provinces specifically endorsed this publication and the nature and extent of that endorsement is open to debate it could not alter the legal effect of Section 91(1).

Secondly, the passage in question was not intended to prescribe an amending process. It was in the concluding part of a description of past practices which was itself introduced by this paragraph:

“Certain rules and principles relating to amending procedures have nevertheless developed over the years. They have emerged from the practices and procedures employed in securing various amendments to the British North America Act since 1867. Though not constitutionally binding in any strict sense, they have come to be recognized and accepted in practice as part of the amending process in Canada.”

It is apparent that whatever the scope of the fourth principle, it was not set forth as a legally binding rule.

Thirdly, the fourth principle is imprecise because of the phraseology “directly affecting federal-provincial relationships” and the statement. “The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.” Because of this imprecision, the principle was not reproduced in the 1978 document which confines its observations to matters more clearly demonstrable from past practices.

Fourth, it is not possible to interpret the fourth principle as applying to the kind of amendments under Section 91(1) which are put in question by Professor Lederman, namely those concerning the Crown or the Senate. These principles were simply derived from the evidence of methods used for past amendments. But there was no previous amendment to the B.N.A. Act concerning the Crown and the most important change, the revision of the Letters Patent in 1947 conferring full executive authority on the Governor General, had not involved the provinces.

With respect to amendments affecting suggested provincial interests in the composition of Parliament, amendments had in fact been made concerning provincial representation in the Senate or the House of Commons in 1915, 1943, 1946 and 1949 by the United Kingdom without provincial consultation, and in 1952, and now 1974 as well, by the Parliament of Canada, again without provincial consultation. Therefore, the fourth principle, whatever it meant by the words “directly affecting federal-provincial relationships”, could not be taken to cover such matters since it was summarizing a practice that was quite to the contrary.

Professor Lederman makes a distinction between basic and non-basic changes to the Constitution. Thus in his view a basic change, such as the abolition of the Senate, would require provincial consent and action by Westminster, while a non-basic change would not require provincial consent and could be effected by the Parliament of Canada under Section 91.1. It is to be noted that there is no such distinction made in the

## [Translation]

du droit écrit interne comme celles de l'article 91(1) de l'A.A.N.B. Même si les provinces avaient approuvé expressément cette publication, cette approbation (dont la nature et l'étendue seraient sujettes à discussion) ne pouvait modifier l'effet juridique de l'article 91(1).

Deuxièmement le passage en question ne visait pas à prescrire une procédure de modification. Il se situait en conclusion d'une description des pratiques passées, elle-même amenée par le paragraphe suivant:

«Néanmoins, un certain nombre de règles et de principes, inspirés des méthodes et des moyens grâce auxquels diverses modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont pu être obtenues depuis 1867, se sont dégagés au cours des années. Bien que n'ayant strictement aucun caractère obligatoire sur le plan constitutionnel, ils ont fini par être reconnus et acceptés dans la pratique comme éléments de la procédure de modification au Canada.»

Quelle que soit la portée du quatrième principe, on voit bien qu'il n'a pas été énoncé comme une règle ayant force de loi.

Troisièmement le quatrième principe est imprécis en raison des mots «intéressant directement les rapports fédératifs» et de l'affirmation suivante: «Il n'a pas été facile, cependant, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification». A cause de cette imprécision, le «principe» n'a pas été repris dans le document de 1978; celui-ci limite ses «observations» à des questions qui s'expliquent plus clairement par des pratiques passées.

Quatrièmement, il est impossible de considérer que le quatrième principe s'applique aux modifications permises par l'article 91(1) et que conteste le professeur Lederman, soit celles qui concernent la Couronne ou le Sénat. Ces «principes» étaient simplement le fruit de l'observation des méthodes utilisées dans le passé pour procéder à des modifications. Mais aucune modification n'avait jamais été apportée à l'A.A.N.B. en ce qui concerne la Couronne, et dans le cas du changement le plus important, soit la révision, en 1947, des lettres patentes conférant plein pouvoir exécutif au gouverneur général, les provinces n'avaient pas été consultées.

Quant aux modifications qui, selon certains, pourraient touché certains intérêts provinciaux dans la composition du Parlement, il convient de rappeler que les dispositions portant sur la représentation provinciale au Sénat ou à la Chambre des communes avaient, de fait, été modifiées en 1915, 1942, 1946 et 1949 par le Royaume-Uni, sans consultation des provinces, puis en 1952 (et aussi en 1974) par le Parlement du Canada, toujours sans consultation de celles-ci. Il s'ensuit que le quatrième principe, quelle que soit la signification que lui donnaient les mots «intéressant directement les rapports fédératifs», ne pouvait être considéré comme englobant ces questions puisqu'il résumait une pratique tout à fait contraire.

Le professeur Lederman distingue les modifications constitutionnelles fondamentales des modifications qui ne le sont pas. Par conséquent, à son avis, une modification fondamentale, comme l'abolition du Sénat, exigerait le consentement des provinces et l'adoption d'une loi par le Parlement de Westminster. Par contre, dans le cas d'une modification qui n'est pas fondamentale, on n'aurait pas à requérir le consentement

## [Texte]

description of the fourth principle, nor does Section 91(1) of the B.N.A. Act make any such distinction. Accordingly, it is difficult to see on what basis one can justify using this distinction to limit legally the authority conferred in Section 91(1).

Fifth, it is quite clear from the surrounding events that no one assumed at the time of this publication in 1965 that even without the adoption of the limitations on Section 91(1) as proposed in the Fulton-Favreau formula, Parliament's jurisdiction had been narrowed irrevocably by the statement in the Favreau document. Professor Lederman himself, writing in 1966-1967 after the development of the Fulton-Favreau formula and after the publication of the Favreau document's fourth principle, recognized that this formula, if adopted, would have brought about a very significant change. He was speaking of Section 6 of the formula which would have reduced Parliament's former powers under Section 91(1) to matters concerning the executive government, the Senate and the House of Commons, and would have made certain changes concerning the Queen, the Governor General, the Senate and the House of Commons subject to approval by the legislatures of two-thirds of the provinces representing at least 50 per cent of the population. Concerning this provision which, of course, has never become part of the law of Canada, he said:

• 1005

The ... section waters down very considerably the powers given the Parliament of Canada in 1949 ... Section 6 of the 1964 Formula does embody a reduction of federal power in relation to 1867 and 1949. It represents a major concession by the Federal Government to the provinces, no doubt in an effort to win their agreement to the over-all Formula. The Federal Government gets little credit for this from anyone, when in fact it deserves a great deal of credit for seeking to meet provincial complaints in this reasonable way.

I take that to mean that up to that point the Section 91(1) power remained unimpaired, and I suggest that this was the general understanding at the time concerning the effect of the change that would have taken place if the Fulton-Favreau formula were adopted. Fortunately or unfortunately, it was never adopted.

This does, however, lead to a discussion of the other suggested source of constitutional conventions binding Parliament in its use of Section 91(1). The point has, I believe, been raised here by Miss MacDonald and others, that both the Fulton-Favreau amending formula and the Victoria Charter amending formula would have required provisions respecting the Senate, and the role of the Queen and the Governor General to be changed only by the general amending procedures agreed upon in those two proposals. Both of those involved requirements for provincial consent.

It is argued that this illustrates that provisions respecting these institutions are not now within Parliament's authority to

## [Traduction]

des provinces et le Parlement du Canada pourrait la faire en vertu de 91(1). On remarquera qu'il n'existe aucune distinction semblable dans la description du quatrième principe ni dans le paragraphe 91(1) de l'A.A.N.B. Il est donc difficile de déterminer sur quoi l'on pourrait se fonder pour utiliser cette distinction afin de restreindre légalement le pouvoir conféré au paragraphe 91(1).

Cinquièmement, il est bien évident, d'après les événements survenus alors, que personne n'a présumé au moment de cette publication en 1965 que la compétence du Parlement, même sans l'adoption des restrictions à l'article 91(1) proposées dans la formule Fulton-Favreau, avait été irrévocablement limitée par cet énoncé contenu dans le document Favreau. Le professeur Lederman lui-même a admis, dans un article publié en 1966-1967, après l'élaboration de la formule Fulton-Favreau et la publication du quatrième principe dans le document de ce dernier, que cette formule, si elle avait été adoptée, aurait provoqué un changement très important. Il parlait de l'article 6 de ladite formule qui aurait limité les anciens pouvoirs que le Parlement détenait en vertu de l'article 91(1) aux questions relatives à l'Exécutif, au Sénat et à la Chambre des communes, et aurait apporté certains changements en ce qui concerne la Reine, le gouverneur général, le Sénat et la Chambre des communes sous réserve de l'approbation par les assemblées des deux tiers des provinces représentant au moins cinquante pour cent de la population. Au sujet de cette disposition qui, bien sûr, n'a jamais été insérée dans la législation canadienne, le professeur Lederman a déclaré:

«L'article affaiblit considérablement les pouvoirs conférés au Parlement du Canada en 1949 ... L'article 6 de la formule de 1964 diminue les pouvoirs du fédéral par rapport à ceux qu'il détenait en 1867 et 1949. Il fait état d'une importante concession que le gouvernement fédéral fait aux provinces, sans doute dans l'espoir de les voir souscrire à la formule globale. On a peu loué le gouvernement fédéral pour un tel geste; pourtant il mérite des éloges, lui qui a tenté de satisfaire d'une façon aussi raisonnable aux revendications provinciales.»

Je comprends par là que les pouvoirs conférés par l'article 91(1) étaient restés les mêmes jusque-là et j'estime que c'est l'opinion qui a généralement prévalu à cette époque en ce qui concerne les répercussions du changement qui aurait eu lieu si la formule Fulton-Favreau avait été adoptée. Heureusement ou malheureusement, elle ne le fut jamais.

Cela toutefois nous amène à parler de l'autre présumée source des conventions constitutionnelles qui lieraient le Parlement dans son application de l'article 91(1). Mlle MacDonald et d'autres personnes ont fait remarquer ici, je crois, que selon la formule Fulton-Favreau et celle de la Charte de Victoria les dispositions touchant le Sénat, le rôle de la Reine et du gouverneur général n'auraient pu être modifiées que par les procédures générales de modification prévues dans ces deux propositions. Or les deux exigeaient le consentement des provinces.

On avance que c'est là la preuve que le Parlement ne peut, à l'heure actuelle, modifier unilatéralement les dispositions tou-



*[Text]*

alter unilaterally or, at the very least, that as a matter of constitutional convention they should not be amended without provincial consent. This is not the case, however, since neither the Fulton-Favreau nor the Victoria proposals were considered to describe existing law or constitutional conventions. Those proposals were drafted in the context of an attempt to seek agreement on a number of matters and for the purpose of creating a comprehensive amending formula where none now exists.

Thus, as indicated by Professor Lederman in 1966-67 under the Fulton-Favreau proposals, Parliament's authority to amend the constitution would have been narrowed considerably from what is now encompassed by Section 91(1). It would have been limited to a power to make amendments in relation to the executive government of Canada and the Senate and the House of Commons except as regard, amongst other matters, the function of the Queen and the Governor General in relation to Parliament and the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate. The Victoria proposals similarly would have limited the amending power of the provinces since requirements respecting yearly sessions and the maximum duration of the legislative assemblies would no longer have been amendable by the provincial legislatures alone.

In the context of the present bill it is, of course, an open question as to what amending formula will eventually be adopted. Certainly, if the procedure finally agreed upon follows the lines of the Fulton-Favreau and Victoria proposals, it would be expected that at least certain provisions respecting the Queen, the Governor General and the Senate or House of the Federation would be subject to a general amending formula and not amendable by Parliament alone. That does not, however, affect Parliament's present powers which are specified in Section 91(1).

I have set out briefly the constitutional basis on which the government believes Parliament can enact Bill C-60. Turning to a related question, I understand it has been suggested in this Committee that if there are doubts about the power of Parliament to enact the undesignated provisions of the Constitutional Amendment Bill, those provisions should be referred to the Supreme Court of Canada for an opinion as to their validity.

Obviously, it would be open to the Governor in Council pursuant to the Supreme Court Act to refer such a matter to the Court at any time. The reference power is, however, one which is used sparingly.

Constitutional references do pose special problems for courts and are not resorted to by any government except where circumstances clearly justify it. I am not satisfied that circumstances justify the reference of Bill C-60.

First, the bill was given first reading in Parliament for purposes of discussion: discussion in this Committee, discussion with the provinces and discussion throughout the country generally. As a result of these discussions, numerous changes

*[Translation]*

chant ces institutions ou que, du moins, en vertu d'une convention constitutionnelle, elles ne devraient pas l'être sans le consentement des provinces. Tel n'est pas le cas, cependant, la proposition Fulton-Favreau et celle de Victoria n'ayant pas été considérées comme décrivant le droit en vigueur ou les conventions constitutionnelles. L'élaboration de ces propositions s'inscrivait dans l'effort déployé pour parvenir à une entente sur un certain nombre de questions et visait à offrir une formule globale de modification là où il n'en existe aucune.

Comme l'a indiqué le professeur Lederman en 1966-1967, la proposition Fulton-Favreau aurait restreint sensiblement le pouvoir de modifier la constitution conféré actuellement au Parlement par l'article 91(1). Le Parlement n'aurait plus eu que le pouvoir d'apporter des modifications ayant trait au gouvernement exécutif du Canada ainsi qu'au Sénat et à la Chambre des communes, sauf en ce qui concerne, entre autres, les fonctions de la Reine et du gouverneur général par rapport au Parlement et le nombre de membres par lequel une province a droit d'être représentée au Sénat. Les propositions de Victoria auraient également réduit les pouvoirs actuels du Parlement en matière de modification, de même que les pouvoirs des provinces puisque celles-ci n'auraient plus été habilitées à modifier d'elles-mêmes les exigences relatives aux sessions annuelles et à la durée maximale des assemblées législatives.

Dans le contexte du présent projet de loi, nous ne savons pas encore, évidemment, quelle formule de modification sera éventuellement adoptée. Si la procédure qui sera en fin de compte retenue correspond à la proposition de Victoria et à la proposition Fulton-Favreau, il serait à prévoir qu'au moins certaines dispositions relatives à la Reine, au Gouverneur général et au Sénat ou Chambre de la Fédération seraient assujetties à une formule générale de modification et qu'elles ne pourraient être modifiées par le Parlement seul. Cela n'influe pas toutefois sur les pouvoirs actuellement dévolus au Parlement par l'article 91(1).

J'ai exposé brièvement le fondement constitutionnel qui autorise le Parlement, de l'avis du gouvernement, à adopter le projet de loi C-60. Je crois comprendre que certains membres du Comité ont proposé de soumettre, par renvoi, à la Cour suprême du Canada la question de la validité des dispositions non spéciales du projet de loi sur la réforme constitutionnelle si des doutes surgissent relativement au pouvoir du Parlement d'adopter ces dispositions.

Aux termes de la Loi sur la Cour suprême, le Gouverneur général en conseil pourrait, bien sûr, décider à n'importe quel moment de renvoyer une telle question à la Cour pour examen. Ce pouvoir n'est toutefois exercé qu'avec modération.

Le renvoi des questions constitutionnelles pour examen pose aux tribunaux des problèmes spéciaux. Les gouvernements ne recourent à cette procédure que lorsque les circonstances le justifient clairement, ce qui n'est pas le cas, à mon avis, pour le projet de loi C-60.

En premier lieu, ce projet de loi a fait l'objet d'une première lecture devant le Parlement à des fins de discussions, d'abord par le présent Comité, ensuite avec les provinces et partout au pays. À la suite de ces discussions, de nombreux changements

## [Texte]

may be made in it before a revised bill is reintroduced in Parliament. It would, therefore, be premature to refer the present bill even if there appeared to be well-founded doubts about its validity.

Secondly, although the government is frequently asked to refer both federal and provincial laws to the Court because someone has some kind of doubt about their validity, one condition for doing so is that there be a very substantial and clearly demonstrated basis for challenging the law in question. As I have demonstrated at length, the validity of this measure has been carefully considered in the course of its preparation and we are satisfied that Parliament has jurisdiction to adopt those portions which would come into effect upon enactment.

Thirdly, and closely associated with the last point, in considering the possibility of any reference the government must be satisfied that the real issue to be put to the Court is essentially legal and not political in nature. This is an important consideration, particularly from the standpoint of the Court.

## • 1010

There has been discussion here on possible future amending formulae, and in this connection I wish to expand briefly on certain comments I made on August 9 when I assumed the portfolio of Minister of Justice. In answer to questions concerning the particular concerns I would anticipate pursuing in this portfolio, I emphasized the priority I would attach to the patriation of the constitution and the establishment of an amending procedure. I understand that some members of this Committee have also stressed the importance of early progress on these matters.

In discussing the nature of a possible amending formula I referred to two of the possible options which had been identified in the publication "The Canadian Constitution and Constitutional Amendment" prepared by my predecessor, Mr. Basford, and by the Minister of State for Federal-Provincial Relations. That publication described several options that could be considered for an amending formula covering the entrenched areas of the constitution.

These options were set forth, not as government policy but as possibilities worth discussing. Among them were the options such as the Fulton-Favreau formula; the Victoria Charter amending formula; the Victoria formula combined with a referendum where one of the necessary components for consensus—either Parliament or one region—was in disagreement with an amendment approved by the others; or the use of referenda as the exclusive means of amendment.

I emphasize that these were presented as options worth consideration, and the publication in which they appeared had already been sent to all provincial premiers the week preceding my swearing-in as Justice Minister.

At that time I also suggested yet another combination of the options identified, namely, something like the Fulton-Favreau

## [Traduction]

peuvent être apportés avant qu'un projet de loi révisé ne soit déposé de nouveau devant le Parlement. Il serait donc prématuré de demander à un tribunal d'examiner le projet actuel, même s'il semblait y avoir des motifs réels de mettre en doute sa validité.

En deuxième lieu, bien qu'il soit souvent demandé au gouvernement de renvoyer des lois tant fédérales que provinciales devant la Cour pour examen parce que quelqu'un émet un doute quelconque quant à leur validité, une condition pour ce faire veut qu'il y ait un motif très sérieux et clairement établi de contester la loi en question. Comme je l'ai déjà longuement démontré, nous avons examiné avec soin la validité du projet de loi au cours de son élaboration et sommes convaincus que le Parlement a compétence pour adopter les parties qui entreraient en vigueur dès sa sanction.

En troisième lieu, et la question est étroitement liée au point précédent, le gouvernement doit, lorsqu'il envisage un renvoi à la Cour, être convaincu que la véritable question dont il veut saisir la Cour est essentiellement de nature juridique et non politique. C'est là un aspect très important, en particulier du point de vue de la Cour.

Vous avez déjà discuté des formules de modification éventuelles, et, à ce sujet, j'aimerais expliquer rapidement certaines observations que j'ai faites le 9 août lorsque j'ai accepté de devenir ministre de la Justice. En réponse à des questions concernant les problèmes particuliers que je prévoyais devoir traiter, j'ai déclaré que j'accorderais la priorité au rapatriement de la constitution et à l'adoption d'une formule de modification. Je crois savoir que certains d'entre vous ont également souligné l'importance de trouver rapidement quelques solutions à ces questions.

En discutant de la nature d'une éventuelle formule de modification, j'ai mentionné deux des solutions envisagées dans la publication «La Constitution canadienne et sa modification» préparée par mon prédécesseur, M. Basford, et par le ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales. Plusieurs solutions y sont décrites qui pourraient constituer une formule de modification qui s'appliquerait aux points garantis dans la Constitution.

Ces solutions ont été soumises non à titre de politique gouvernementale, mais plutôt à titre de possibilités qu'il vaudrait la peine d'étudier. Au nombre des procédures possibles de modifications se trouvent la formule Fulton-Favreau, la formule de la Charte de Victoria, cette même formule combinée avec la tenue d'un référendum, si l'une des parties nécessaires à un consensus—soit le Parlement ou une des régions—désapprouvait une modification approuvée par les autres, ou l'usage exclusif de référendums.

Je répète que ces solutions ont été soumises comme méritant d'être étudiées, et la brochure dans laquelle elles sont exposées avait déjà été envoyée à tous les premiers ministres provinciaux au cours de la semaine précédant mon assermentation comme ministre de la Justice.

J'ai aussi suggéré à ce moment-là une autre combinaison des solutions soumises, soit la formule Fulton-Favreau assortie

*[Text]*

formula combined with an "appeal" by referendum. That is, the basic rule for amending entrenched provisions would be unanimity among Parliament and the provincial legislature. If, however, unanimity could not be achieved, either because Parliament refused to agree to amendments approved by the provinces or if a provincial legislature refused to agree to amendments approved by Parliament and other provinces, resort could be had to a referendum. It would be a national referendum and it would require approval of the constitutional change by a majority in each region.

In referring particularly to the options involving referenda, I felt that they deserved serious consideration for several reasons. First, they are not, as the provincial premiers and some elements of the media seemed to think, directed at the provinces in particular. These options indeed contemplate the use of referenda in lieu of consent of Parliament as well as in lieu of consent of provincial legislatures. Second, a strong argument can be made for direct voter involvement in constitutional amendment, particularly when governments are chronically unable to reach agreement. Third, referenda are used for constitutional amendment in other countries such as Australia and Switzerland where they are accepted as a perfectly democratic device for changing fundamental laws.

Before leaving the amending formula, I wish to touch on another matter raised in the Committee, namely, the role of the upper House in a future constitutional amendment procedure. As between the approach contemplated by the Fulton-Favreau formula and that of the Victoria Charter, I would personally favour the latter involving a suspensive veto for the upper House where amendments also require provincial or regional approval.

I would also emphasize that the government has no firm position on an amending formula at this stage, and has published its paper in order to assist discussions with the provinces. I am hopeful that these discussions can proceed and be brought to a successful conclusion as soon as possible so that, in implementing Phase I of the constitutional reforms, we will all be aware of the amending formula applicable in future to such provisions.

Finally, as Minister of Justice, I want to comment on some of the criticisms which have been made both inside and outside this Committee on the proposals in the bill for the appointment of judges of the Supreme Court of Canada.

In looking at these proposals it is important to keep in mind the circumstances which led the government to put them forward. The fact is that the Supreme Court has been the subject of criticisms, which have been political rather than legal in nature, particularly with respect to its role in constitutional matters. These attacks are generally based, expressly or

*[Translation]*

d'une «procédure d'appel» par voie de référendum. C'est-à-dire que la règle fondamentale pour modifier certains points garantis dans la Constitution serait l'unanimité entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales. Toutefois, faute de ce consentement unanime, soit parce que le Parlement refuse de souscrire aux modifications approuvées par les provinces, soit parce qu'un gouvernement provincial refuse de souscrire à celles que le Parlement et les autres provinces ont approuvées, il serait possible d'avoir recours à un référendum. Il s'agirait d'un référendum national selon lequel la modification de la constitution de vrait être approuvée à la majorité dans chacune des régions.

Pour ce qui est des solutions comportant un référendum, je crois qu'il faut les étudier attentivement pour plusieurs raisons. Premièrement, elles ne s'adressent pas, comme semblent le croire les premiers ministres provinciaux et certains éléments des médias, aux provinces en particulier. En effet, elles préconisent l'utilisation des référendums tant pour remplacer l'approbation du Parlement que pour remplacer celle des provinces. Deuxièmement, on pourrait invoquer de bonnes raisons en faveur de la participation directe des électeurs à une procédure de modification constitutionnelle, surtout lorsque tous reconnaissent que les gouvernements sont acculés à une impasse. Troisièmement, d'autres fédérations, comme l'Australie et la Suisse, ont recours aux référendums pour modifier la Constitution, et cette méthode est considérée comme un mécanisme tout à fait démocratique pour modifier les lois fondamentales.

Avant de laisser le sujet de la formule de modification, je voudrais parler d'une autre question que le comité a soulevée, c'est-à-dire du rôle de la chambre haute dans une procédure future de modification constitutionnelle. Entre la méthode envisagée par la formule Fulton-Favreau et celle de la Charte de Victoria, je préconise la dernière qui prévoit un veto suspensif pour la chambre haute dans les cas où les modifications doivent également être approuvées par les provinces ou les régions.

Je voudrais également souligner que le gouvernement n'a pas encore adopté de position ferme concernant une formule de modification et qu'il a publié son document afin de mousser les discussions avec les provinces. J'ai bon espoir que ces discussions s'amorceront bientôt et que des décisions seront prises le plus tôt possible afin qu'au moment de la mise en œuvre de la phase I des réformes constitutionnelles, nous connaissions déjà la formule de modification qui s'appliquera dans l'avenir à de telles dispositions.

Enfin, j'aimerais, à titre de ministre de la Justice, apporter quelques observations concernant les critiques qui ont été faites, tant au sein du comité qu'à l'extérieur, au sujet des propositions du projet de loi se rapportant à la nomination des juges de la Cour suprême du Canada.

Il est important, à ce sujet, de se rappeler les circonstances qui ont amené le gouvernement à formuler ces propositions. On ne peut nier que la Cour suprême a fait l'objet de nombreuses critiques, qui étaient d'ordre politique plutôt que juridique, surtout en ce qui concerne son rôle dans les questions constitutionnelles. Ces accusations sont généralement fondées,



## [Texte]

implicitly, on the fact that the court is appointed solely by the federal government.

I want to make it very clear that I do not accept the validity of these criticisms. I believe the court has consistently demonstrated the highest integrity and has been guided only by proper legal considerations in reaching its decisions. I suggest that any conscientious and fair-minded examination of its decisions over the years will demonstrate this.

Nevertheless, while rejecting such criticisms, it seemed important to the Government of Canada that means be sought to remove any semblance of a basis for them. The provinces frequently—and as recently as the Premiers' Regina Communiqué of August 10—have called for provincial involvement in Supreme Court appointments. The procedures we have suggested are based largely on what the provinces had agreed to in the Victoria Charter, with the added regional balancing provisions and confirmation of appointment by the House of the Federation.

If, however, these proposals or something like them are not seen by the provinces as meeting the concerns they have often expressed, I would be prepared to recommend that we continue with the present system of appointments. As I have already said, I think this system has served us well and has regularly maintained a Supreme Court in which all Canadians can take pride.

• 1015

I hope that these comments on several legal issues will be of assistance to the Special Joint Committee, Mr. Chairman. I will be pleased, of course, to answer questions on other aspects of the bill.

Perhaps I might add, Mr. Chairman, that it might be useful to ask that one or two of the footnotes and references which I omitted in my reading might be actually included in the text as printed for the benefit of people who may want to trace them.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Miss MacDonald:** Mr. Chairman, on a point of order, please. The Minister, when he was reading from page 14, added a sentence which I think is a very crucial sentence that is not in the text, and I wonder whether he would repeat that just so we can have that sentence written into our own text.

**Mr. Lang:** Yes, I would be very glad to and I apologize for its omission in the text itself. The sentence I added, after the word "referendum" in the second full paragraph, read:

It would be a national referendum and it would require approval of the constitutional change by a majority in each region.

That was indeed the way I described the procedure at the time I referred to it on August 9 and I felt that should be in at this point for clarification.

## [Traduction]

expressément ou implicitement, sur le fait que les membres de la Cour sont nommés exclusivement par le gouvernement fédéral.

Je tiens à préciser que je ne crois pas à la validité de ces critiques. Je crois que la Cour a toujours fait preuve de la plus haute intégrité et que seules des considérations pertinentes d'ordre juridique l'ont guidée dans les jugements qu'elle a rendus. Je suis d'avis qu'un examen consciencieux et équitable de ses jugements au cours des années prouvera la justesse de mes propos.

Néanmoins, tout en réfutant pareilles critiques, le gouvernement du Canada a voulu par tous les moyens abolir tout ce qui pourrait sembler leur donner prise. Les provinces ont souvent demandé—et ce, aussi récemment que dans le communiqué des premiers ministres provinciaux à la suite de la conférence de Regina le 10 août—de participer aux nominations des membres de la Cour suprême. Les modes de nomination proposées dans notre projet de loi se fondent en grande partie sur les dispositions auxquelles les provinces avaient donné leur accord dans la Charte de Victoria, sauf pour ce qui est des dispositions additionnelles du projet de loi concernant l'équilibre régional et la confirmation des nominations par la Chambre de la Fédération.

Toutefois, si les provinces considèrent que ces propositions ou d'autres semblables ne satisfont pas les appréhensions qu'elles ont souvent formulées, je serais prêt à recommander que nous conservions le système actuel de nomination. Je le répète, je crois que ce système nous a été utile et qu'il a servi à maintenir en place une Cour suprême dont tous les Canadiens peuvent être fiers.

J'espère que ces observations concernant plusieurs litiges aideront le Comité spécial mixte, monsieur le président. Il va sans dire que je suis disposé à répondre à toutes vos questions sur d'autres aspects du projet de loi.

Je pourrais ajouter, monsieur le président, qu'il serait peut-être utile de demander qu'une ou deux des notes et références que j'ai omises en lisant soient incluses dans le texte imprimé pour que ceux qui le liront puissent les retrouver facilement.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Mlle MacDonald:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. En lisant son texte, le ministre à la page 17, a ajouté une phrase qui, selon moi, est cruciale et j'aimerais qu'il la répète afin qu'elle figure dans notre propre texte.

**M. Lang:** Oui, je vais le faire avec plaisir et je m'excuse de son omission dans le texte original. J'ai ajouté après le mot «référéndum» à la fin du premier paragraphe:

Il s'agirait d'un référendum national selon lequel la modification de la Constitution devrait être approuvée à la majorité dans chacune des régions.

C'est ainsi que j'avais décrit cette procédure lorsque j'en ai parlé le 9 août et j'ai estimé que cette phrase devait être ajoutée pour plus de précision.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Well, thank you, Mr. Minister. The first three names I have on my list are those of Mr. Lawrence, Mr. Lee and Miss MacDonald.

Mr. Lawrence.

**Mr. Lawrence:** Thank you, Mr. Chairman. Again, I did not realize I was going to be number one on the list.

First, when you discussed the way you have, Mr. Minister, Clause 91.1, I hope you and your officials and everyone else appreciates, of course, that that amendment of 1949 at the time was very vigorously objected to, not only in both Houses of Parliament here but as well was unanimously objected to by the provinces at the time. My understanding was that there was a very clear expression given by the then prime Minister, Mr. St-Laurent, that his understanding and the government's understanding was that it was clearly a temporary amendment only, pending what was then thought to be a soon-to-be-enacted amending process. So the intimation, I think, in your argument that the 1949 amendment, upon which you base all of your legal arguments, has been accepted and was accepted by everyone is not quite in accordance with the facts.

Also I think, from a legal point of view, you are giving a rather narrow interpretation to Clause 91.1. You seem to think, or you certainly imply in your statement, as I understand it, the second part of it, that is:

The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards . . .

. . . rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province . . .

As I understand the gist of your legal argument there, everything is dependant upon a statutory right already granted or secured and specifically a constitutional act; everything is dependant upon that interpretation. I suggest to you that that is a very narrow interpretation. I would suggest to you that instead of leaving out some of the words you have left out in that particular exception, it could just as easily be read this way, "it is an exception as regards rights or privileges granted or secured to the legislature of the government of a province."

You have indicated that the reference to a statute is all inclusive and that the whole of the paragraph is dependant on a statutory right or a statute. I would suggest to you that a court, not this Committee but a court in any event could read it just as well the other way; that it is not a strict reference to a statutory enactment or a constitutional act, but instead that is referable only to one of the rights or privileges and not all of the rights or privileges.

• 1020

But enough of the legal interpretation. I happen for one to feel, and there are others, that the legal interpretation you and your officials have put on this is wrong and that in due course if you persist in your ways, in any event there will have to be a reference to an adjudicating body, and that adjudicating body

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je vous remercie, monsieur le ministre. Les trois premiers noms figurant sur la liste sont ceux de M. Lawrence, de M. Lee et de M<sup>lle</sup> MacDonald.

Monsieur Lawrence.

**M. Lawrence:** Je vous remercie, monsieur le président. Une fois de plus, je ne savais pas que j'allais être le premier sur la liste.

En étudiant l'article 91.1, monsieur le ministre, j'espère que vos fonctionnaires, tous les intéressés et vous-même n'avez pas oublié que cet amendement de 1949 avait fait l'objet d'une forte opposition à l'époque, non seulement de la part des deux Chambres du Parlement mais également de la part de toutes les provinces, à l'unanimité. Si je ne m'abuse, le premier ministre d'alors, M. Saint-Laurent, avait clairement indiqué en son nom et au nom de son gouvernement qu'il ne s'agissait de toute évidence que d'une mesure temporaire, en attendant la promulgation très prochaine, pensait-on, d'une formule d'amendement. Donc, lorsque vous dites que l'amendement de 1949, qui sert de fondement à tous vos arguments juridiques, fut accepté et est toujours accepté par tous, ce n'est pas exactement le reflet de la réalité.

J'estime également que du point de vue juridique, votre interprétation de l'article 91.1 est très limitative. Vous semblez penser, ou plutôt vous affirmez, d'après ce que j'ai cru comprendre, que selon cet article, le Parlement peut légiférer en vue de:

la modification, de temps à autre, de la Constitution du Canada, sauf en ce qui concerne

les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province . . .

Si je comprends bien l'essence de votre argument juridique, tout dépend d'un droit statuaire déjà accordé ou garanti et plus particulièrement, d'une loi constitutionnelle; c'est de cette interprétation que tout dépend. Je vous dirais que je trouve cette interprétation très étroite. Plutôt que d'omettre certains des termes que vous avz omis dans ce cas d'exception, on aurait pu tout aussi facilement dire: «il s'agit d'une exception en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis à la législature ou au gouvernement d'une provinces».

Vous avez dit que la référence à un statut englobe tout et que l'ensemble du paragraphe dépend d'un droit statuaire ou d'un statut. Selon moi, un tribunal, pas ce comité mais bien un tribunal, pourrait retourner complètement cette interprétation et décider qu'il ne s'agit pas uniquement des statuts ou des lois constitutionnelles, mais plutôt d'un seul des droits ou privilèges, et même pas de tous.

Mais assez d'interprétation juridique. Personnellement, et je ne suis pas le seul, j'estime que votre interprétation juridique et celle de vos fonctionnaires est erronée et qu'inéluctablement, si vous persistez, il faudra se référer à une instance d'arbitrage, qui ne sera ni ce comité, ni le Parlement du Canada.

[Texte]

would not be this Committee or would not be the Parliament of Canada.

But as I say, enough of that. Let us get down to the politics of the matter and the rightness and the justice and the equity of the matter. Do I understand your position and the position of the government you represent here today to indicate that the amendments to the Supreme Court, the amendments to the Senate, or whatever you want to call the second chamber, and the amendments relating to the monarch have no relation whatsoever to any of the rights or privileges, nor indeed concern the provinces or their governments or their legislatures whatsoever?

**Mr. Lang:** I will just put that broadly. No one would take that position in broad political terms. They obviously have great concern to all Canadians and probably every constituent body within Canada, so that in that broad sense they do concern them.

I was rather addressing myself to the legal challenge which had been expressed before the Committee to Parliament being able to deal with such a bill instead of using other amendment procedures for a bill of this nature. I think the very objections to the amendment in 1949, as I indicated, including those of Angus L. MacDonald, emphasize the threat which people attributed to Section 91(1). So there in terms of the legality, the legal basis for enactment, I think it is clear. And by the way, I do not say that the exception in relation to provinces and legislatures is limited to statutory rights. I did indicate that it seemed to be with reference to legal rights and privileges. If those had another source than statute, well be it, but that would have to be demonstrated.

Clearly, too, the government recognizes the interest of all parties and participants in this process and in making a judgment about these changes, and as a result is in a consultation process with the provinces and with others about these very important changes.

**Mr. Lawrence:** Well, we both know the various meanings of the word "consultation" that can take place. You and I have had personal experience in respect of that in another field. Consultation in the minds of many people is a very meaningless world completely. But apart from that, if these amendments affect in a fundamental way—and I suggest to you that they do—the powers and the privileges and the rights, not only as now exist, but those that will exist in the future of provincial legislatures and provincial parliament and provincial governments, then in equity and in justice, should there not be far more than a mere consultation, no matter what that definition may be—a mere consultation in respect of the passage of these fundamental changes in our constitution?

• 1025

**Mr. Lang:** There may well be a desire to have broad agreement about changes that are made, and that is again a political observation about what would be desirable, and that of course would be the ideal which the government would be seeking that we would actually, in discussions, reach general agreement about what ought to be done so that when you distinguish the legal question from the broad political one,

[Traduction]

Mais comme je l'ai déjà dit, cela suffit. Passons à l'aspect politique de cette question. Parlons droit, justice et équité. Dois-je comprendre que selon vous, selon le gouvernement que vous représentez ici aujourd'hui, les modifications apportées à la Cour suprême, celles apportées au Sénat, ou quel que soit le vocable devant recouvrir cette seconde Chambre, ainsi que celles concernant la monarchie n'ont absolument aucune incidence sur les droits ou privilèges accordés ou garantis, ni, en vérité, ne regardent les législatures ou les gouvernements des provinces?

**M. Lang:** Je vous répondrai simplement qu'adopter une position aussi peu nuancée ne viendrait à l'esprit de personne. Ces modifications de toute évidence intéressent vivement tous les Canadiens et probablement tous les groupes d'électeurs du Canada, si bien qu'au sens large tous sont concernés.

J'essayais plutôt de répondre au défi juridique lancé devant ce comité quant à la capacité du Parlement d'adopter un tel projet de loi au lieu d'utiliser d'autres formules d'amendement pour un projet de loi de cette nature. Si certains, y compris Angus L. MacDonald, comme je l'ai indiqué, se sont opposés à l'amendement en 1949, c'est parce qu'ils voyaient une menace dans l'article 91(1). La base juridique pour la promulgation est donc claire. Et, à ce propos, je n'ai pas dit que l'exception prévue pour les provinces et leurs législatures se limitait à leurs droits statutaires. J'ai bien précisé qu'on semblait viser les seuls droits et privilèges juridiques. Si ceux-ci avaient une autre source qu'une loi, très bien, mais qu'on le prouve.

Il est également clair que le gouvernement reconnaît l'intérêt de toutes les parties et de tous les participants à ce processus et qu'il ne se prononcera sur ces très importantes modifications qu'après avoir consulté la population et les gouvernements provinciaux.

**M. Lawrence:** Nous connaissons tous les deux les différents sens qu'on peut donner au mot «consultation». Nous avons vécu des expériences personnelles à cet égard dans un autre domaine. Pour beaucoup de gens, «consultation» est un mot totalement vide de sens. Mais à part cela, si ces amendements modifient l'essence même, et j'en suis convaincu, des pouvoirs, des privilèges et des droits, non seulement actuels mais futurs des législatures et gouvernements provinciaux, alors en toute justice et en toute équité, ne devrait-il pas y avoir beaucoup plus qu'une simple consultation, quel que soit le sens qu'on donne au terme, au sujet de l'adoption de ces modifications fondamentales apportées à notre constitution?

**M. Lang:** Politiquement parlant, il serait certainement souhaitable d'en arriver à un consensus général, et c'est certainement ce que le gouvernement va tenter de réaliser, mais c'est pour des raisons politiques et non pas légales, et c'est pourquoi je ne suis pas fâché qu'on commence à discuter du fond des propositions plutôt que d'entrer dans des arguments légaux qui nous limiteraient. Je pense que du point de vue légal, l'idéal



## [Text]

clearly we will be seeking the consensus and in that sense I welcome the turning of attention to the merits of the specific proposals rather than how the narrow legal arguments should be brought into existence. I think the legal base is clearly available but the ideal would be agreement and reasonable recommendations for improvement. The importance to the provinces is largely in the sense of increasing their role and giving them additional privileges, prerogatives in relation to the House of the Federation which they do not now have in relation to the Senate, and some additional role in that regard is I think frequently expressed by the provinces.

Incidentally, I have just had brought to my attention that your statement that there was nearly unanimous provincial objection to the 1949 amendment is not based on fact, and that in fact when the Prime Minister wrote to the premiers about that matter only Mr. Duplessis expressed any objection to it. So it is not quite in the same vein in terms of its being enacted, although obviously Premier MacDonald saw its breadth.

**Mr. Lawrence:** No, no, my memory of it was—and I was not in political life in those days anymore than you were—that there were far more objections than merely Quebec and Nova Scotia; there were other provinces as well, Ontario for one.

But apart from that you have indicated that the over-all motivation of the government in these matters is to provide for greater provincial governmental or legislative participation in many of these matters: the Supreme Court for one, the second chamber for another.

When we have a colleague of yours come before this Committee, as we have already had, and indicate in my mind quite arrogantly that the federal government is seeking consultation and consensus, as you have this morning, with the provinces, but whether the federal government gets it or not they will proceed with these provisions; and there is no question that that was certainly your colleague's view before this Committee. Do you not believe that opens up the government of the day to the very serious charge on behalf of the provinces that you are doing this for their benefit, you are doing this in their interest but you are doing it in a manner and a form and a process of whether they like it or not you know what is good for them and by God that is the way it is going to be.

Now that is the attitude certainly that comes through in the testimony that has appeared by the only other government spokesman we have had before this Committee and I would like your comments on it.

**Mr. Lang:** I think that is a strange interpretation of answering practical questions and there certainly was in my colleague no such arrogance nor the attitude you describe.

What I think is important to bear in mind is that if asked questions about a power and ability and indeed even the possibility of proceeding in Parliament without having the full approval of all the provinces, one can answer that question in the affirmative. But, on the other hand, I would emphasize that it is really a disservice to this constitutional process to turn attention to the question of how one will act if a certain

## [Translation]

serait évidemment d'en arriver à une entente et à des recommandations raisonnables en vue de l'amélioration de la constitution. Pour ce qui est des provinces, l'important est de voir leur rôle accru et de se voir consentir des privilèges et des prérogatives supplémentaires en ce qui concerne la Chambre de la Fédération, privilèges qui ne leur appartiennent pas dans le cadre du Sénat actuel, et je pense que les provinces ont souvent demandé qu'on leur attribue un rôle supplémentaire à cet égard.

Au fait, on vient justement de m'apprendre que vous faisiez erreur, il n'y avait pas eu opposition presque unanime de la part des provinces face à l'amendement de 1949. En réalité lorsque le premier ministre avait écrit aux premiers ministres provinciaux à ce sujet, seul M. Duplessis avait exprimé son opposition. Ce n'est pas tout à fait ainsi qu'il a été adopté, mais le premier ministre Macdonald en a évidemment saisi la portée.

**M. Lawrence:** Nous ne faisons ni l'un ni l'autre de politique à ce moment-là, mais si je me souviens bien, il y avait d'autres provinces qui s'y opposaient en plus du Québec et de la Nouvelle-Écosse; l'Ontario notamment.

Mais vous avez bien dit aussi que le gouvernement cherchait à en arriver à une plus grande participation des gouvernements provinciaux aux institutions législatives comme la Cour suprême et la seconde chambre, par exemple.

Par contre, l'un de vos collègues est venu dire devant le comité, et d'une façon très arrogante à mon avis, que le gouvernement fédéral cherche à consulter les provinces et à obtenir un consensus parmi elles, comme vous l'avez dit ce matin, mais il a ajouté que le gouvernement fédéral adopterait ces dispositions avec ou sans ce consensus; voilà le point de vue qu'a exprimé votre collègue devant le comité. Le gouvernement actuel ne risque-t-il pas ainsi d'être accusé dans les provinces de se comporter en Dieu le père tout puissant qui n'a de conseil à recevoir de personne sous prétexte qu'il agit dans leur intérêt et qu'il sait ce qui est bon pour elles?

C'est là l'impression que nous a laissée le seul autre porte-parole du gouvernement qui ait comparu devant le comité et j'aimerais votre opinion à ce sujet.

**M. Lang:** Je pense que voilà une interprétation assez étrange des réponses qui ont été données à des questions précises et mon collègue n'avait certainement pas l'intention de se montrer arrogant ou de donner l'impression dont vous venez de parler.

Le fait est qu'à une question au sujet du pouvoir et de la compétence du gouvernement, et même de la possibilité pour le Parlement d'agir sans l'approbation de toutes les provinces, on peut répondre à cette question par l'affirmative. D'autre part, on ne peut aider en rien la cause de la réforme constitutionnelle en nous demandant comment nous agirons si un certain accord n'est pas conclu et ainsi de suite, car il faudrait alors

*[Texte]*

agreement is not forthcoming and so on, because you would have to speculate on what is the nature of the agreement by whom, and is it simply a desire not to turn attention to this issue or is it some genuine objection to certain clauses and processes? If we prefer to speculate upon working together and having a general agreement and consensus, that would be the basis upon which we will operate.

**Mr. Lawrence:** But you already have the unanimous view of the premiers—this is my last question—at the Regina meeting, indicating, to put it mildly, at least some degree of opposition as to the way in which the government is moving here. Do you think that is not a serious objection?

• 1030

**Mr. Lang:** Is that not more to the way in which we are moving rather than to the actual substance of what is there? I think what we will want is face-to-face discussion, not in our absence, of the nature of the proposals, the merits and implications of them. And that I would foresee as being . . .

**Mr. Lawrence:** Well, the way we are moving now is fundamental, in your own words.

Perhaps the most fundamental issue is that of the jurisdiction of Parliament to pass this bill.

**Mr. Lang:** That is referring to the most fundamental of the legal issues which I said I was going to deal with today. I do not think the legal issues are the most fundamental issues before this Committee.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to thank the Minister for a very clear and concise statement which will help us very much in our vote on Miss MacDonald's motion next Wednesday. It is rather gratifying to have you appear today rather than to have cut off the debate and vote upon this matter last night, thus finishing the role of this particular Committee. I think it is much more helpful to have heard the Minister.

I would like to move on to some other areas and I would like to touch on the whole question of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. And, in particular, Mr. Minister, I refer you to Clause 25 of the proposed amending bill, Bill C-60.

It is very general and it is very wide. It sort of spells out the role of the government in passing certain bills or taking certain actions which can curtail or limit human rights and the Charter. If there is really a necessity for any forms of limitations, why cannot they be left up to the court? Obviously, in certain instances, the government, particularly the Governor in Council, must act very expeditiously. For example, they state that a certain state of emergency exists and then, say, seven days later on, have to go back to Parliament for approval, say, by two-thirds majority in each of the Houses of Parliament. Why do you feel there has to be such a general power to abrogate those rights which you would entrench in the bill?

*[Traduction]*

spéculer sur la nature de l'entente recherchée ou sur des objections véritables qu'on pourrait éventuellement opposer à certains articles ou à certaines procédures? Nous préférons travailler à partir du principe de la coopération en vue d'en arriver à un consensus général.

**M. Lawrence:** Mais vous connaissez déjà l'opinion unanime des premiers ministres provinciaux qui n'ont pas manqué, lors de leur réunion de Régina, de manifester un certain degré d'opposition, à tout le moins, devant les procédés du gouvernement. Ne croyez-vous pas qu'il s'agisse là d'une opposition sérieuse?

**M. Lang:** N'est-ce pas à cause de la façon dont nous procédons, plutôt qu'à cause du fond même des propositions? Je pense que nous chercherons à organiser une discussion face à face, et non pas en notre absence, au sujet de la nature des propositions, de leur valeur et de leurs implications. Et je prévois que ce serait . . .

**M. Lawrence:** Mais d'après ce que vous avez dit vous-même, notre façon de procéder actuellement est fondamentale, et je vous cite:

La question peut-être la plus fondamentale est de savoir si le Parlement est habilité à adopter ce projet de loi.

**M. Lang:** Je faisais allusion à la question légale la plus fondamentale dont je veux traiter aujourd'hui. Je ne pense pas que les questions d'ordre légal soient les problèmes les plus fondamentaux que doit régler le Comité.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Lee.

**M. Lee:** Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais remercier le Ministre pour son exposé très clair et très concis qui nous aidera beaucoup à nous prononcer sur la motion de M<sup>lle</sup> MacDonald mercredi prochain. Je suis vraiment ravi que vous ayez pu comparaître aujourd'hui et que nous n'ayons pas plus tôt clos les débats en décidant de cette question hier soir, car notre Comité aurait ainsi perdu sa raison d'être. Le témoignage du Ministre est vraiment d'une très grande utilité.

J'aimerais maintenant passer à certains autres points, en commençant par la question de la Charte canadienne des droits et libertés. Je vous prierais, monsieur le ministre, de bien vouloir vous reporter à l'article 25 du Bill C-60.

Le libellé en est très général et d'une très grande portée. Il y définit en quelque sorte le rôle du gouvernement en ce qui concerne l'adoption de certains projets de lois ou la prise de certaines mesures qui risqueraient de retrancher ou de limiter certains droits prévus dans la Charte. Si certaines restrictions sont nécessaires, pourquoi ne pas laisser ce soin aux tribunaux? Dans certains cas, le gouvernement, et en particulier le gouverneur en conseil, doit agir avec la plus grande célérité. Il peut déclarer, par exemple, l'état d'urgence et, une semaine après, demander l'approbation du Parlement, par exemple, par une majorité des deux tiers dans chacune des deux Chambres. Pourquoi jugez-vous nécessaire un tel pouvoir général pour abolir ces droits qui seraient entérinés dans le projet de loi?



[Text]

**Mr. Lang:** Well, I think one could say that one would expect courts, in normal course, to interpret a charter with a clause like this in their minds, since, to almost every absolute there is a need for legitimate and reasonable exceptions. I think the only drafting question is whether it is wise to say this expressly in the bill so that it is clearly a part of the legislative pattern that offers the court the opportunity to find these reasonable exceptions.

I think it is clear that it is still very much the courts which would determine what is the reasonable exception under this clause.

**Mr. Lee:** All right. I would like to go on to some other areas, although I would like to come back at you later respecting Clause 25.

This is something that I discussed with Mr. Lalonde, and that is that, as a Westerner, I am finding that much of the economic power is shifting, particularly to Alberta, and the economic prospects of my own province, British Columbia, are extremely good.

**Mr. Goodale:** And Saskatchewan.

**Mr. Lee:** And Saskatchewan and Manitoba are extremely well off, my colleague from Saskatchewan reminds me.

The bill proposes a House of the Federation and a reorganization of the Supreme Court. As I interpret the bill, British Columbia finally will have its own representative on the Supreme Court of Canada, and the numbers of representatives in the Upper Chamber will go from six to ten.

An yet, in my questioning of your colleague, Mr. Lalonde, there seemed to be an unwillingness on his part to accept British Columbia as a region unto itself, distinct from the other Prairie provinces. Would you care to comment on that? I hope he was not expressing government policy because we in British Columbia feel that we are really a distinct region and this proposed amendment finally seems to be recognizing that.

**Mr. Lang:** Mr. Chairman, I think it would be fair to say that within the government there is acceptance in certain circumstances of the particular position of British Columbia. It is treated as a region for some purposes, and then, in other cases, the West is treated as a region. I expect that for some time that may be the course which will be followed. The population and nature of interests are sometimes so much the same across the West that it is as identifiable a region as Ontario or Quebec or the Atlantic region. It may be on the other hand that in certain circumstances there are sufficient differences that a distinction is required and that has been adopted in certain cases as in this case before us.

• 1035

**Mr. Lee:** The other point that I would like to deal with is something that concerns us out West. I note in Section 70 of the bill it says the appointments have to be confirmed by the House of the Federation, and this primarily relates to the chief

[Translation]

**M. Lang:** Je pense qu'on s'attendrait qu'en temps ordinaire les tribunaux interprètent une charte en gardant une telle clause à l'esprit, puisque dans presque tous les cas il faut prévoir des exceptions légitimes et raisonnables. Je pense que le seul problème consiste à nous demander s'il est sage de le dire expressément dans le projet de loi afin que la Loi offre ainsi bien clairement aux tribunaux cette possibilité d'admettre des exceptions raisonnables.

Il est évident, je pense, que ce sera certainement aux tribunaux de déterminer quelle exception peut être raisonnable aux termes de cet article.

**M. Lee:** Très bien. J'aimerais maintenant passer à d'autres sujets, mais j'aimerais aussi pouvoir revenir plus tard à cet article 25.

Comme j'en ai déjà parlé avec M. Lalonde, en tant que résident de l'Ouest, je constate qu'une grande partie du pouvoir économique se déplace en particulier vers l'Alberta, et qu'aussi les perspectives économiques de ma propre province, la Colombie-Britannique, sont extrêmement bonnes.

**M. Goodale:** De même qu'en Saskatchewan.

**M. Lee:** Et la situation financière de la Saskatchewan et du Manitoba est également excellente, comme le rappelle mon collègue de la Saskatchewan.

Le projet de loi propose la création d'une Chambre de la Fédération et la réorganisation de la Cour suprême. Si j'ai bien compris le projet de loi, la Colombie-Britannique aura finalement un représentant à la Cour suprême du Canada et le nombre de ses représentants à la Chambre Haute passera de six à dix.

Cependant, lorsque j'ai posé des questions à votre collègue, M. Lalonde, il a semblé hésiter à accepter la Colombie-Britannique comme une région en elle-même, distincte des autres provinces des Prairies. Pourriez-vous me donner votre avis à ce sujet? J'espère qu'il n'exprimait pas l'opinion officielle du gouvernement, car, en Colombie-Britannique, nous nous considérons vraiment comme une région distincte, et le présent projet de loi semble finalement admettre ce fait.

**M. Lang:** Monsieur le président, je crois pouvoir dire que le gouvernement accepte, dans certaines circonstances, la situation particulière de la Colombie-Britannique. La province est traitée comme une région à certains égards, mais dans d'autres cas, l'Ouest en entier est traité comme une région. J'espère qu'on continuera ainsi. Dans l'ouest du pays, la population et la nature des intérêts en jeu sont parfois tellement homogènes qu'on peut alors parler d'une région tout comme on parle des régions de l'Ontario, du Québec ou de l'Atlantique. Il se peut d'autre part que dans certaines circonstances, comme dans le cas présent, des différences exigent l'établissement d'une distinction.

**M. Lee:** J'aimerais également aborder une autre question qui nous préoccupe dans l'Ouest. Je vois que l'article 70 du projet de loi stipule que les nominations doivent être confirmées par la Chambre de la Fédération, et cette règle s'applique



[Texte]

executive officer of any judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation.

In the past it seems, however, that the bodies which have had a great impact upon Canada as a whole—and this is something complained about in Western Canada and I am sure in many other quarters of Canada—have the majority of their members based in central Canada, for example, the CRTC. Similarly the Canadian Transport Commission, which is under your jurisdiction, if my memory also serves me correctly, is heavily dominated by people from central Canada.

So I am wondering how you would feel about having the House of the Federation not only confirm the appointments of the chief executive officers and chairmen, but also the members of those particular bodies.

**Mr. Lang:** I think that would be a question of balancing the procedural question of how many of these matters would come before the House against the advantage of having each appointment looked at.

By the way, I would like to check it, but I think CTC has quite a number of westerners on it. I will try to get the actual proportions and give them to you, but I know that at least two of the chairmen of committees are in fact westerners.

**Mr. Lee:** Those are all the questions I have at this time. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald (Kingston and the Islands):** Thank you, Mr. Chairman.

There are couple of observations I would like to make at the outset. One, I think with a statement of this complexity it would have been very helpful to the members of the Committee had they received it prior to the Minister's appearance; I understand that it was ready yesterday and could have been distributed to us. It would really make our work much easier, as people who are interested in this process and in trying to do the job of getting it done, if the Minister had done us the courtesy of having distributed this statement yesterday so we could have studied it. It is very difficult to be given a statement of some 16 pages with a number of very important points in it and be asked immediately to come to an examination of it without having had the time to study it in detail in the way that we would have liked. I trust that the Minister will be back before us on a number of occasions in order that we would have the opportunity of going into this in more detail after having had the time to study it.

I would also suggest that having put out a case such as he has, having argued the case as he has, makes the motion that I put forward yesterday even more relevant because the Minister has now said that this is the position of the government of Canada and he sees no need for a reference to the Supreme Court because a reference to the Supreme Court in a case like this would be of a political nature rather than a legal nature.

[Traduction]

surtout dans le cas des principaux dirigeants des organismes judiciaires, quasi judiciaires et administratifs, ou des corporations de la Couronne.

Il semble cependant que dans le passé, les organismes dont les travaux avaient de grandes répercussions dans l'ensemble du Canada étaient composés surtout de personnes du Canada central, comme pour le CRTC par exemple. On s'en plaint parfois dans l'Ouest du Canada et je suis persuadé qu'il en va ainsi dans d'autres régions. De même, la Commission canadienne des transports, qui relève également de votre compétence si ma mémoire est bonne, se trouve fortement dominée par des personnes du Canada central.

Que penseriez-vous de l'idée de confier à la Chambre de la Fédération non seulement la tâche de confirmer la nomination des dirigeants principaux et des présidents, mais aussi des membres des organismes dont je viens de parler?

**M. Lang:** Je pense qu'il s'agirait de déterminer combien de ces questions seraient soumises à la Chambre afin de voir s'il y aurait avantage à faire étudier chaque nomination en particulier.

Au fait, je devrai vérifier, mais je crois qu'il y a un bon nombre de personnes de l'Ouest au sein de la CCT. Je vais essayer d'obtenir la répartition des membres pour vous, mais je crois qu'au moins deux des présidents de comités viennent de l'Ouest.

**M. Lee:** Je n'ai plus d'autres questions à poser pour l'instant. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Merci, monsieur le président.

J'aimerais commencer par faire une ou deux observations. Tout d'abord, étant donné la complexité de l'exposé du ministre, il aurait été préférable que les membres du comité en reçoivent copie d'avance; je crois qu'il était prêt hier et qu'on aurait pu nous le distribuer. Nous tenons à bien faire notre travail et notre tâche aurait été grandement facilitée si le ministre avait eu la courtoisie de faire distribuer des exemplaires de son exposé hier, afin de nous permettre de l'étudier. Quand on nous remet un exposé de quelque 16 pages contenant un certain nombre de points très importants, il est très difficile de poser immédiatement toutes les questions que nous aurions aimé poser si nous avions eu le temps d'examiner le texte en détail. Je suppose que le ministre comparaitra de nouveau à quelques reprises afin que nous ayons la possibilité de lui poser des questions plus précises, quand nous aurons eu le temps d'étudier davantage son exposé.

J'aimerais ajouter qu'étant donné la façon dont le ministre a présenté ses arguments, je pense que la motion que j'ai proposée hier devient encore plus pertinente, car le ministre vient de dire que le gouvernement du Canada ne voit aucune nécessité de renvoyer la question à la Cour suprême, sous prétexte qu'un tel renvoi serait de nature politique plutôt que légale.

## [Text]

I think there are some very real questions as to whether there are not legal matters to be questioned and referred to the court.

Third, I think it is equally important that the Minister, members of the Cabinet and the House in general realize, as has been said here so often during this Committee, that the members of this Committee, if they are to do a job and do it effectively, should have the benefit of having their own legal advisers, their own assistants, and not be left in the position of looking at documents, and as we mentioned yesterday, perhaps with the exception of Senator Forsey, not claiming to be constitutional experts but being given the responsibility of getting on with the job and not having the back-up assistants sometimes to cope with what is put before us.

Now, I would like to comment on part of the Minister's statement and say to him that while I am not here or any of us are here to defend the position of one witness or another, nevertheless I think it is very important that when the Minister quotes from a witness who has already been before us and uses quotations of that witness; namely Professor Lederman, to make an argument, that he use the full quote from Professor Lederman's speech, the article that he was quoting from back in 1966-67, and not use selected passages of it to twist the whole argument. And for the sake of clarity on this point, I would like to read into the proceedings the section of Professor Lederman's argument which the Minister left out. In quoting—page 380 of the *McGill Law Journal*, volume 12; page of the statement, page 11—he said:

The . . . section waters down very considerably the powers given the Parliament of Canada in 1949 . . .

This what he did not include:

"For example, a change in the principles of proportionate representation of the provinces in the House of Commons would require under the formula a statute of the Parliament of Canada followed by the concurrence of at least two-thirds of the provinces hang at least 50 per cent of the population of the country. As stated earlier, the 1949 statutory powers of the Canadian Parliament were essentially the same as those the Canadian Parliament had between 1867 and 1949 by virtue of joint addresses not requiring consultation with the provinces. The substance of power and decision-making did not change in 1949, only the form of its exercise.

And then the Minister's statement goes on.

Professor Lederman, as I read that article, was referring to the powers of the provinces vis-à-vis the House of Commons and not, as the Minister would imply, vis-à-vis the Senate or the role of the Monarchy in Canada; and I think it is important that we recognize that he was talking about the House of Commons there and that we had not been discussing the role of the provinces vis-à-vis the House of Commons prior to this time.

Now, I would like to ask the Minister: he has made certain comments on page 10 of his statement where he is talking about the change in the document put out by Mr. Favreau in

## [Translation]

Je pense qu'on a de très bonnes raisons de se demander s'il ne conviendrait pas de soumettre aux tribunaux certaines questions de nature légale.

En troisième lieu, je crois qu'il est également important que le ministre, les membres du cabinet et la chambre en général comprennent, comme on l'a souvent répété ici, que si les membres du comité doivent bien accomplir leur tâche, ils devraient pouvoir retenir les services de conseillers juridiques. Nous ne pouvons pas prétendre être des spécialistes en matière de constitution, sauf peut-être à l'exception du sénateur Forsey, et si nous voulons bien faire notre travail, il nous faut de l'aide pour étudier les documents qui nous sont présentés.

Je sais que nous ne sommes pas ici pour défendre l'opinion exprimée par l'un ou l'autre des témoins, mais je pense que lorsque le ministre étoffe ses arguments en citant les paroles de l'un des témoins qui a déjà comparu, soit le professeur Lederman, il est très important qu'il ne cite pas cet article de 1966-1967 hors contexte, choisissant les passages susceptibles de mieux répondre à ses desseins. J'aimerais donc citer la partie de l'argument du professeur Lederman que le ministre a omise. Il s'agit d'un passage qui figure à la page 380 du volume 12 du *McGill Law Journal*, dont une partie figure dans la déclaration du ministre, à la page 13:

«L'article affaibli considérablement les pouvoirs conférés au Parlement du Canada en 1949 . . .»

Mais voici maintenant ce que le ministre n'a pas inclus:

«Aux termes de la formule proposée, une modification des principes de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes, par exemple, nécessiterait un statut du Parlement suivi de l'assentiment d'au moins les deux-tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population du pays. Encore une fois, les pouvoirs statutaires conférés au Parlement du Canada en 1949 étaient essentiellement les mêmes que ceux dont il disposait entre 1867 et 1949, soit les adresses conjointes ne nécessitant pas la consultation de toutes les provinces. L'essentiel des pouvoirs et de la prise de décisions n'a pas été modifié en 1949, seule la façon d'exercer ces pouvoirs a été modifiée.»

Le ministre poursuit ensuite son exposé.

Si j'ai bien compris l'article du professeur Lederman, il faisait allusion aux pouvoirs des provinces vis-à-vis de la Chambre des communes et non pas, comme le ministre semble insinuer, vis-à-vis du Sénat ou du rôle de la monarchie au Canada. Je pense qu'il est important d'admettre qu'il parlait de la Chambre des communes et que nous n'avons pas encore discuté jusqu'ici du rôle des provinces vis-à-vis de la Chambre des communes.

Le ministre a fait certaines observations à la page 12 de son exposé, au sujet de la modification apportée au document de M. Favreau publié en 1965 et au sujet du quatrième principe

## [Texte]

1965 and the fourth principle which we have been discussing from time to time, and the changes now made in the document put out jointly by the Minister of Justice and by Mr. Lalonde, and in the fourth observation, which some of us think has been changed quite fundamentally, the Minister makes this statement:

"These principles . . .

That is, the ones that Mr. Favreau had enunciated

"These principles were simply derived from the evidence of methods used for past amendments."

Now, what I would like to know is, when do principles derive from the evidence of methods used for past amendments? In the Minister's opinion, when do they become constitutional convention, or do they never become constitutional convention?

• 1045

**Mr. Lang:** I do not know that I could answer that question in any abstract way. The question really is, when would a court, as a matter of law, feel that a convention had so become embedded in the fabric of the nation that it was to be treated as an absolutely legally binding matter? Most often, conventions are sustained more on a political basis than on a legal basis.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You have one last short one.

**Miss MacDonald:** Then I would suggest that what Mr. Favreau had been putting forward before us is that the principles that he had enunciated were indeed now being accepted as constitutional convention, and that the change doing away with that, as has been put forward in your new document, has very greatly affected the basis on which we are looking at the way in which the federal government had committed itself, or, instead of using the word "committed", had at least led the provinces to think that it was going to consult and get their agreement in matters which affected them. And that is the way in which it was enunciated. But you said that there was no real understanding that that was an agreement of any kind.

**Mr. Chairman,** I want to put on the record what the Prime Minister at that time said after that document had been discussed at a federal-provincial conference. Mr. Pearson said in the House of Commons at page 11,574 of *Hansard* in 1965:

All the provinces have now agreed that the draft white paper on the "Amendment of the Constitution of Canada", which is to be published by the federal government, satisfactorily sets forth the history of the efforts to achieve agreement on an amending formula as well as the nature and effects of the plan that has now been agreed upon.

Now, how can you back away from what a Prime Minister in consultation and agreement with 10 provincial premiers has said sets forth the history of the efforts to achieve agreement on an amending formula. It is not the formula that Mr.

## [Traduction]

dont nous avons déjà discuté. Certains d'entre nous pensent que ce quatrième principe est modifié de façon fondamentale dans le document publié conjointement par le ministre de la Justice et M. Lalonde, et le ministre dit:

"Ces principes . . ."

Il s'agit ici des principes énoncés par M. Favreau:

"Ces principes étaient simplement le fruit de l'observation des méthodes utilisées dans le passé pour procéder à des modifications."

J'aimerais maintenant savoir quand des principes sont le fruit de l'observation des méthodes utilisées dans le passé pour procéder à des modifications? De l'avis du ministre, quand de tels principes deviennent-ils conventions constitutionnelles? Est-ce qu'ils le deviennent jamais?

**M. Lang:** Il m'est impossible de répondre dans l'abstrait. Il s'agit de savoir en réalité quand un tribunal pourrait estimer qu'une convention est tellement intégrée à la nation qu'il faille la traiter comme juridiquement exécutoire? La plupart du temps les conventions ont un fondement politique plus que juridique.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous pouvez encore poser une courte question.

**Mlle MacDonald:** Par conséquent, les principes énoncés par M. Favreau ont acceptés comme convention constitutionnelle et tout changement que préconise votre nouveau document modifie sérieusement la base sur laquelle nous nous fondons pour étudier la façon dont le gouvernement s'est engagé, ou plutôt dont il a porté les provinces à croire qu'il devait les consulter pour obtenir leur accord sur les questions pouvant les affecter. Telle l'explication qui a été donnée. Mais vous dites qu'il n'y a pas vraiment eu d'accord de ce genre.

Monsieur le président, je désire que soient portées au compte rendu les déclarations faites par le premier ministre après que le document ait été discuté lors d'une conférence fédérale-provinciale. M. Pearson avait déclaré à la Chambre des communes, et cela se trouve à la page 11,574 du *Hansard* de 1965:

Toutes les provinces ont maintenant convenu que le projet du Livre blanc sur «L'amendement à la Constitution du Canada» qui doit être publié par le gouvernement fédéral établit clairement les efforts qui ont été faits pour en arriver à un accord sur la formule d'amendement de même que sur la nature et l'effet du projet qui a été accepté.

Comment pouvez-vous maintenant vous dissocier de ce qu'un premier ministre a dit, après avoir consulté et obtenu l'accord des dix premiers ministres des provinces, concernant les efforts déployés pour aboutir à un accord sur la formule



[Text]

Favreau was putting forward for a future amendment that Mr. Pearson was saying had been agreed upon; it was the history of 100 years of constitutional change, in the evolution of constitutional change. You are now saying that is no longer held as being a statement that the Government of Canada is willing to endorse. In other words, you have rejected what Mr. Pearson said at that time.

**Mr. Lang:** Mr. Chairman, first of all, I would point out again that even the Favreau document made it emphatically clear that what was put forward as principles were not legally binding in any strict sense. And that in itself is an important observation upon them.

Second, I would indicate that in 1964 when the Prime Minister sent the document to the provinces in his letter of transmittal, he made it clear that he was not seeking the actual agreement of the provinces to the document itself but would appreciate from them any comment on anything which was in error or "undesirable", in his words. I think we have that letter available and we could table the correspondence that was tabled in the House at the time. That might make clear that that was the situation.

Incidentally, on the earlier remarks about the statement, I would be glad to talk about it to members after they have had more time to look at it, but, in fact, the final change that I made to the statement was only made last night at 6.30, so it was not really readily available.

• 1050

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Excuse me, your time is up.

**Miss MacDonald:** Could I be put down for a second round?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Well, I am sure that we are all frustrated but I have a long list here and if I am to allow each member of the Committee to take 15 minutes or 20 minutes, we will have to change our rules.

The three following names on the list are those of Senator McIlraith, Senator Roblin and Mr. Goodale.

**Senator McIlraith:** Mr. Minister, I would like at the outset to clarify a small point that arose the other day which I feel had been clarified but later, perhaps through some inadvertence of mine, seemed to become confused again. In your dealing with the Supreme Court, bringing in provisions for its appointment under the Constitution and so on, was it intended to change in any way the fact that the Supreme Court has always performed its role as a judicial function, making its decisions in accordance with the law and the law only, as distinct from something in the nature of an arbitrator between contending provincial, federal or political forces?

**Mr. Lang:** I can emphatically state that the role of the Court as a body to determine legal issues was not intended to be changed in any way. We were simply reflecting on its size and the method of appointment of the judges but not in any way upon its legal role.

[Translation]

d'amendement? M. Pearson n'a pas dit qu'on avait accepté la formule de M. Favreau pour une réforme future; ce qu'on admettait, c'était plutôt l'évolution constitutionnelle intervenue au cours d'une centaine d'années. Vous prétendez maintenant que le gouvernement du Canada n'est pas disposé à intérimiser cette déclaration. Autrement dit, vous rejetez ce que M. Pearson a déclaré.

**M. Lang:** Monsieur le président, je voudrais tout d'abord souligner que le document Favreau insistait sur le fait que les documents présentés n'étaient pas juridiquement exécutoires au sens stricte du terme. A mon avis, c'était une observation importante.

Deuxièmement, lorsqu'en 1964 le premier ministre a envoyé le document aux provinces, il a clairement indiqué dans sa lettre qu'il ne cherchait pas un accord avec les provinces sur le document lui-même, mais qu'il désirait solliciter leur avis sur toute question pouvant être erronée ou «indésirable» selon ses propres mots. Je crois que cette lettre est disponible et que nous pouvons déposer la correspondance présentée à la Chambre à cette date afin de faire la lumière sur la situation.

Au sujet des remarques qui ont été faites plus tôt concernant la déclaration, j'aimerais pouvoir en discuter avec les membres lorsqu'ils auront eu plus de temps pour l'examiner, mais le dernier changement que j'ai apporté à la déclaration n'a été fait qu'hier soir à 18 h 30, par conséquent il n'était pas encore disponible.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Excusez-moi, mais votre temps est écoulé.

**Mlle MacDonald:** Pouvez-vous m'inscrire pour le second tour?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous sommes tous frustrés, mais ma liste est déjà longue et si je permets à chacun de prendre 15 ou 20 minutes, il faudra changer le règlement.

Les trois autres noms que j'ai sur ma liste sont ceux des sénateurs McIlraith et Roblin puis de M. Goodale.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le ministre, j'aimerais au départ préciser une question mineure soulevée l'autre jour et qui semblait avoir été mise au point; plus tard, par une erreur peut-être de ma part, elle est devenue devenue confuse. Lors de vos discussions avec la Cour suprême à propos des dispositions constitutionnelles sur sa composition a-t-il été question de changer de quelque façon que ce soit le fait que la Cour suprême a toujours agi en tant qu'instance judiciaire, qu'elle a rendu ses décisions conformément à la loi et à la loi seulement, par opposition à un arbitre qui doit faire face aux forces provinciales, fédérales ou politiques?

**M. Lang:** Je puis affirmer sans détour qu'il n'a pas été question de modifier le rôle de la Cour en tant qu'organisme devant se prononcer sur des questions juridiques. Nous avons simplement réfléchi sur son envergure et le mode de nomination des juges; il n'a pas du tout été question de son rôle juridique.

## [Texte]

**Senator McIlraith:** Yes. Thank you very much because when we come to considering the bill there may be points of language that should be clarified in the bill.

Turning to your argument this morning, and I was glad to have it on the record, I am one of those who considers we are not a judicial body here and not capable of making a decision as to what the law is but you very correctly concerned yourself at the very outset of your remarks and indeed throughout them with the legislative authority of Parliament. It has been called in question here and with great deference, with some justification, and I am one of those who hope that that legal argument does not impede our work in any way, that we can go on with our work, and that, in due course, the legal jurisdiction to enact the legislation, if Parliament sees fit to enact, will be determined either by the intervening steps that have been taken in the meantime to have the concurrence of the provinces on those sections that are in doubt or by the judicial process. But I do not think we are at that point yet at all. But I did want to raise one point in your argument. In your argument, as I understood it, you used the word in relation to Section 91(1) and dealing with the exception:

... as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, ...

You used the word "expand" and relied on the languages case that was before the Supreme Court but I think the word they used was "extend". And the thrust of your argument was that the federal authority could expand or extend rights and privileges of the provinces.

I noticed, however, in looking at the bill, where you were talking about the powers being granted to the provincial legislatures, you made reference to them being granted a right to participate or an extension of their rights, for instance, in the House of the Federation. And I draw your attention to Clause 64.(1) (c) (ii), on page 24.

**Mr. Lang:** Of the bill.

**Senator McIlraith:** Of the bill.

(ii) in the case of any such selection to be made by the legislative assembly of that province, by the Lieutenant Governor in Council of that province, following consultation on his or her nomination among the leaders in the legislative assembly of each of the recognized political parties represented therein. I would suggest to you that that is something more than an extension of the rights of the provinces. That is going into the internal conduct of their legislative assembly in carrying on its own business, and indeed of the Lieutenant Governor in Council, the executive of the province, in carrying on its own business. It may be that in extending, as you seem to hope was the thrust of the bill, the right of the province to participate in these appointments you have indeed in the bill gone farther and interfered with the internal operation of their process.

## [Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Très bien, je vous remercie car il y aura peut-être des termes à préciser dans le bill.

Pour revenir à votre argument de ce matin, je suis très heureux que ce soit consigné au procès verbal; j'estime, moi aussi, que nous ne sommes pas une instance judiciaire et que nous ne pouvons nous prononcer sur la nature de la loi; mais vous vous êtes vous-mêmes préoccupé, tout au long de vos remarques, du pouvoir législatif du Parlement. Il en a été question ici et cela peut s'expliquer. Je suis de ceux qui espèrent que cet argument juridique ne gênera pas notre travail et qu'au moment voulu, la promulgation de la loi, si le Parlement le veut bien, sera déterminée soit par les interventions qui auront été faites dans l'intervalle pour obtenir l'accord des provinces sur les articles en suspens soit par l'application du processus judiciaire. Mais nous n'en sommes pas encore là. Je voulais quand même reprendre un aspect de votre argument. Vous avez dit ceci au sujet de l'article 91(1) sur les exceptions:

... en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis par la Constitution du Canada au corps législatif ou au gouvernement d'une province, ...

Vous vous êtes servi du terme «étendre» vous fondant sur l'affaire des langues présentement devant la Cour suprême, mais je crois que le terme employé est «s'applique». Selon vous, l'autorité fédérale pourrait étendre ou appliquer les droits et les privilèges à toutes les provinces.

Je remarque toutefois, en examinant le bill, que lorsque vous parlez des pouvoirs accordés aux corps législatifs provinciaux, vous dites qu'il leur est accordé un droit de participation ou qu'il s'agit d'une extension de leurs droits, comme par exemple pour la Chambre de la fédération. J'attire votre attention sur l'article 64.(1)(c)(ii), à la page 24 du bill.

**M. Lang:** Vous dites bien du bill.

**Le sénateur McIlraith:** C'est cela.

(ii) dans le cas des nominations que doit faire l'Assemblée législative de la province, le lieutenant gouverneur en conseil de la province, après consultation des leaders parlementaires des partis politiques reconnus et représentés à cette assemblée. Je souligne que c'est plus qu'une extension des droits des provinces. C'est une ingérence dans la conduite interne de leur assemblée législative et de leurs propres affaires, de celles même du lieutenant-gouverneur en conseil et de l'exécutif de la province. Il se peut qu'en étendant la participation des provinces à ces nominations, comme c'était l'intention, le bill va en réalité plus loin que prévu et se traduit par une ingérence dans leurs activités internes.

[Text]

• 1055

Have you addressed yourself to that somewhat more narrow point you had raised in your argument?

**Mr. Lang:** That is an interesting subquestion to the question of giving the rights to the provinces and legislatures. I think my overriding argument about this being an option to them applies even though the detail is spelled out, but I would not think the fact that specifying one or other of the operating parts within a province could be taken to affect in some way rights and privileges because you are going into the operation.

I think of the many statutes in which particular powers to act are conferred by Parliament upon either the Lieutenant Governor in Council or upon a provincial attorney general or some other officer, usually I think as an option rather than compulsorily, and that is done without just simply saying the province shall do it and leaving it to the province to determine the manner of expressing its actions. I would think that that would be parallel to it.

**Senator McIlraith:** What I am trying to suggest to you is that maybe the language used in this bill has put you in a situation where the bill can be distinguished from the authorities you used in your argument. I perhaps can leave it there, because as I say, I do not think we are the judicial body to determine it, but the point is still there.

I have one other simple question to ask, on the provision here for increasing the judges of the Supreme Court of Canada from nine to eleven, and I for one have not been satisfied that that was necessary or desirable, and indeed I am not aware of any substantial request for an increasing number of judges. They have other methods taken to handle the problem with the workload and so on.

Could you give me the reason why the government is seeking to increase the numbers of the Supreme Court judges at the moment?

**Mr. Lang:** I would agree that it is not related to a substantial need for a larger number from the point of view of workload. It did seem, though, in looking at the mathematics of the selection process and the question of whether, for instance, British Columbia could regularly have representation on the court, that one was led into a larger court in order to accommodate that kind of desire.

I would agree, Senator McIlraith, that it is not because of workload.

**Senator McIlraith:** Well, do you foresee any danger in increasing the number, bearing in mind that we are putting the Supreme Court Act now into the constitution and there may be difficulties in amending in the future if the population changes sharply from one province to another in the next 100 years, as indeed it has in the last 100 years, since the BNA Act was passed, and formerly it could be dealt with by the federal parliament on its own account and so on. We have not yet settled the amending formula in this proposed constitutional change we are making now, and yet we are going to fix the total number of judges and the geographical distribution in the country in this act. Do you foresee any danger in that?

[Translation]

Vous êtes-vous arrêté à cette question précise?

**M. Lang:** Voilà une question intéressante qui découle des droits accordés aux provinces et aux assemblées législatives. Mon argument principal c'est qu'elles ont le choix même si tout est fixé dans le moindre détail. Je ne crois pas que ces précisions modifient en quoi que ce soit leurs droits et leur privilèges.

Il y a de nombreuses lois dans lesquelles des pouvoirs spécifiques sont conférés par le Parlement soit au lieutenant-gouverneur en conseil soit au solliciteur général d'une province ou à un autre représentant; il s'agit habituellement d'une option plutôt que d'une obligation. Cela se fait sans que ce soit une obligation pour la province; on laisse à celle-ci le soin de décider comment elle veut agir. Je crois que c'est une situation parallèle.

**Le sénateur McIlraith:** Le libellé de ce bill vous a peut-être incité à croire que c'était différent des pouvoirs que vous avez signalés. Je m'arrête ici, car je ne crois pas que nous soyons un organisme judiciaire pouvant en décider; toutefois la question demeure.

J'ai encore une autre question à poser concernant la disposition prévoyant que le nombrindre des juges de la Cour suprême du Canada passerait de 9 à 11. Je ne suis pas convaincu que ce soit nécessaire ou souhaitable et je ne suis au courant d'aucune demande importante nécessitant l'augmentation du nombre des juges. Ils ont adopté d'autres méthodes pour résoudre le problème de la charge de travail.

Pouvez-vous nous dire pourquoi le gouvernement veut augmenter le nombre des juges de la Cour suprême?

**M. Lang:** Je suis d'accord, cela ne s'explique pas seulement par une augmentation de la charge de travail. Toutefois, compte tenu du calcul qui pèrieode à la sélection et puisqu'on se demande, par exemple, si la Colombie-Britannique doit être régulièrement représentée à la Cour, il se peut qu'on ait voulu augmenter le nombre des juges pour répondre justement à ce souhait.

Je suis d'accord avec M. McIlraith, ce n'est pas à cause du volume de travail.

**Le sénateur McIlraith:** Prévoyez-vous des dangers si l'on augmente le nombre de juges? Il faut songer que la Loi sur la Cour suprême sera désormais intégrée à la Constitution et qu'il sera sans doute difficile de la modifier si d'importants changements démographiques surviennent dans une province ou une autre au cours des cent prochaines années, comme ce fut le cas au cours des cent dernières années, c'est-à-dire depuis l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Par le passé, ce pouvait être résolu par le Parlement fédéral, de son propre chef. Nous n'avons pas encore décidé de la formule d'amendement dans le cadre de cette réforme constitutionnelle et pourtant, nous sommes prêts à changer le



## [Texte]

**Mr. Lang:** Until we actually deal with an amending formula we will not entrench this new provision and therefore Parliament would be able to affect it further again. I would hope we would get to an amending formula and at that point I think, Senator McIlraith, your observation would be very pertinent. We would want to be quite sure about not being too immobile in the make-up of the Supreme Court.

• 1100

**Senator McIlraith:** That is what I am afraid of. I am rather apprised of favourable opinions of the Supreme Court and its work since confederation. I would not want to see it carelessly slip into doing something that might damage it for the few decades ahead of us.

**Mr. Lang:** Yes, I agree with that. Of course, a good deal of flexibility was put into the bill for that very reason, as to the...

**Senator McIlraith:** Yes, but although it is very original and ingenious flexibility, I still have a reservation on that point. I hope it will be looked at as we go through this process with the provinces.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Roblin.

**Senator Roblin:** I would hope, Mr. Chairman, after listening to this closely reasoned, not to say dense legal reasons of some 16 pages, this must be one of the first occasions in my life when I wished I had some legal background. I must admit that as a layman I do not feel qualified to discuss off the cuff the legal points that are made in this document. But I think, as a citizen, there are some aspects that seem to be emerging from it in my mind on which I would certainly like to comment. It seems to me that we are not dealing today with an ordinary piece of legislation. This is not a bill to amend the Transportation Act. This is a bill that has to deal with the fundamental political structure of our country, namely the Canadian constitution. All of us know that the Canadian constitution up to date has not been inscribed in the law books in any complete sense but it consists of legislation passed by Parliament and others together with a very important body of precedent, custom, practice and convention. And to seek to deal with any piece of legislation of such a fundamental character as this one, the constitution of our country, without taking into account the fact that precedent, custom, practice and convention are just as much as the written law part of our constitution, it seems to me to be taking a very narrow legalistic point of view of the problem that presents itself to us.

It seems to me that we cannot ignore as the Minister's statement appears to ignore, because he rules out, I underlined the words: "alleged usages, convention and practice", we cannot deal with this bill and we cannot deal with his statement it seems to me without giving some consideration to these factors that I referred to and the previous history of our efforts.

How can we abolish the Senate—and that is what this amounts to—and substitute an entirely new body for it? I

## [Traduction]

nombre des juges et leur répartition géographique. Ne croyez-vous pas qu'il y ait un risque?

**M. Lang:** Tant que nous n'aurons pas de formule d'amendement, cette nouvelle disposition ne sera pas entérinée. Par conséquent, le Parlement pourra encore la modifier. J'espère que nous aboutirons à une formule d'amendement et vos observations, sénateur McIlraith, seront très pertinentes. Nous voulons nous assurer qu'il n'y ait pas trop d'immobilisme dans la structure de la Cour suprême.

**Le sénateur McIlraith:** C'est bien ce que je crains. Je sais tout le bien qu'on pense de la Cour suprême et du travail qu'elle a effectué depuis la Confédération. Je ne voudrais pas qu'insensiblement cette image se ternisse au cours des décennies à venir.

**M. Lang:** Je suis d'accord. C'est pour cela que le bill fait montre de beaucoup de souplesse quant à...

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais même si cette souplesse est originale et ingénieuse, j'ai quand même des réserves. J'espère que cet aspect sera examiné avec les provinces.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Sénateur Roblin.

**Le sénateur Roblin:** Après avoir écouté ces raisonnements serrés, pour ne pas dire qu'il s'agit là de raisons juridiques denses puisqu'elles tiennent en 16 pages, je dois avouer que c'est une des premières fois de ma vie où je regrette de ne pas avoir reçu de formation juridique. Je ne me sens pas compétent pour discuter des aspects juridiques de ce document. Mais en tant que simple citoyen, il y a certaines choses qui me viennent à l'esprit et j'aimerais bien vous en parler: le texte législatif que nous examinons aujourd'hui n'est pas un texte ordinaire. Il ne s'agit pas d'un bill destiné à modifier la Loi sur les transports par exemple. Ce bill traite de la structure politique fondamentale de notre pays, c'est-à-dire de la Constitution canadienne. Nous savons tous que la Constitution canadienne n'est pas, à ce jour, inscrite de façon intégrale dans des textes législatifs; elle repose sur des lois adoptées entre autres par le Parlement et assorties, d'un ensemble important de précédents, de coutumes, d'usages ou de conventions. Étudier un texte de loi aussi fondamental que celui-ci, puisqu'il s'agit d'une Constitution, sans tenir compte des précédents, des coutumes, des usages ou des conventions qui sont aussi importantes que les textes, cela m'apparaît comme étant une façon étroite d'examiner le problème qui se pose à nous.

Contrairement au ministre qui élimine de sa déclaration les termes: «prétendu usage, convention et coutume», nous ne pouvons étudier ce bill sans considérer ces facteurs dont j'ai parlé et sans tenir compte de tous les efforts déployés jusqu'à ce jour.

Comment pouvons-nous abolir le Sénat—et c'est de cela qu'il s'agit—pour le remplacer par un nouvel organisme tout à

## [Text]

think this was agreed to by the Minister of Provincial-Federal Affairs when he was here. How can we abolish the Senate without taking into account these origins and the attitudes that the provinces took at that time and their interest in it? How can we do as the Minister now asks us to do, ignore the statement of Prime Minister Pearson in the House in years gone by? How can we ignore the development of the constitutional position that resulted in the Fulton-Favreau formula? How can we forget about what took place in Victoria in dealing with the constitutional bill? How can we allow the government or the Minister to say as he appears to me to say, "those things do not count. We just wrote them down at the time and that happened to be the state of opinion at that particular moment in our constitutional history." But we have another opinion now and it has to do with your statement that is before us now, in its very narrow legal sense, and the answers that the Minister has given to some of the questions placed before him this morning.

I put it to him: this Committee cannot consider this bill in the light of the legal opinions he has put before us now and without giving consideration to the history of the development of this constitutional situation we are in now, and without giving account for the fact that this is not another bill; it is the writing of the constitution of the nation.

• 1105

Now, I want to go on from that general complaint about the advice that he is giving us with respect to this matter, and, of course, I have to share the opinion of those who say that this Committee has one hand strapped behind its back because we have no independent people to advise us. We listen to a lot of advocates. We have listened to a very careful advocacy this morning but, in my view, that is all it is. I want to hear some other independent opinions, and it is a matter of deep regret to me that we are not allowed to do that. Frankly, I find it incomprehensible but that is by the by.

Mr. Chairman, may I make one reference to the position that the Minister has taken in his paper in which he expresses the legal view, which I am not going to comment on, but in which he gives an example of why he thinks he is on the right path? It has to do with the function proposed for the provinces in the appointment to this new body, whatever it is going to be called. He says that we are not really interfering with them—although I think Senator McIlraith had an excellent point in that respect—because they do not have to do anything. If they do not want to appoint their senators, or whatever we are going to call them, there is no reason for them to do anything. The bill provides for that negligence on the part of the provinces; the federal government will appoint them for them. Would I be out of order if I described that as a singularly cynical statement to present to this Committee?

Let us consider the situation respecting the province of Quebec today. Suppose that the present government of Quebec, as might well be the case, decided on the implementation of this piece of legislation. If it was not going to appoint

## [Translation]

fait nouveau? Le ministre des Affaires provinciales-fédérales était de cet avis lorsqu'il est venu à ce Comité. Comment pouvons-nous abolir le Sénat sans tenir compte de ses origines et de l'attitude des provinces non plus que de leurs intérêts? Comment pouvons-nous, comme le ministre nous le demande maintenant, ignorer la déclaration du premier ministre Pearson à la Chambre il y a bien des années? Comment pouvons-nous également ignorer la position constitutionnelle résultant de la formule Fulton-Favreau? Comment pouvons-nous oublier ce qui s'est passé à Victoria lorsque nous étudions le bill sur la constitution? Comment pouvons-nous permettre au gouvernement ou au ministre de dire, même implicitement: «Ces choses-là ne comptent pas. Nous les avons inscrites à ce moment-là mais c'était l'opinion qui avait cours à une époque précise de notre histoire constitutionnelle». Or nous avons une autre opinion maintenant, celle contenue dans la déclaration qui est devant nous et qui doit être prise dans son sens juridique le plus strict, de même que dans la réponse que nous donne le ministre aux questions que nous lui posons ce matin.

Je lui déclare ceci: Ce comité ne saurait examiner ce bill à la lumière des opinions juridiques qu'il nous a présentées, sans tenir compte de l'évolution de la situation constitutionnelle jusqu'à ce jour, et sans tenir compte du fait qu'il ne s'agit de ce bill et non d'un autre. Il s'agit du texte de la Constitution d'une nation.

A propos du grief général au sujet des conseils qu'il nous donne, je dois partager l'opinion de ceux qui disent que ce Comité a une main liée derrière le dos puisqu'il n'a pas de conseiller indépendant. Beaucoup de témoins se sont portés à la défense du bill et nous avons écouté ce matin un plaidoyer très prudent mais, à mon avis, cela ne va pas plus loin que cela. J'aimerais entendre des opinions indépendantes et je regrette beaucoup que ce ne soit pas possible. Cela me semble très franchement incompréhensible, mais c'est comme cela.

Monsieur le président, puis-je faire une remarque sur la position que le ministre a adoptée dans son document où il exprime son opinion juridique, que je ne vais pas commenter, et où il nous donne une des raisons pour lesquelles il se croit dans la bonne voie? Il s'agit du rôle que joueraient les provinces dans les nominations à ce nouvel organisme, quel que soit son nom. Il déclare que nous n'allons pas vraiment nous immiscer dans leurs affaires, même si le sénateur McIlraith a soulevé un point excellent sous ce rapport, car elles ne seront pas obligées de faire quoi que ce soit. Si elles ne veulent pas nommer leurs sénateurs, ou quel que soit le nom qui sera décidé, elles ne sont pas obligées de le faire. Le bill prévoit cette éventualité et stipule que le gouvernement fédéral les nommera alors à leur place. Me permettez-vous de dire que c'est là une déclaration singulièrement cynique à faire au Comité?

Prenons le cas de la province de Québec aujourd'hui. Supposons que le gouvernement actuel du Québec, comme cela se peut très bien, décide d'appliquer ce texte législatif. S'il ne veut pas nommer de sénateurs, qui les nommera? Eh bien le



[Texte]

the senators, who appoints them? Why, the federal government does. Whom will they appoint—members of the Parti Québécois? It is possible but I suggest it is not likely. What a perversity of securing provincial rights in the new sense of Canada that would be if the Minister followed up his suggestion to us that if the provinces did not appoint the senators he would do it for them. It seems to me that this points to a very doubtful area of legislation for this Committee or any group of constitutional writers, as we are supposed to be here today, to get into. It is really following along a centralist point of view which I have objected to for many years.

I remember well the instance of Medicare. I think I was in this room at that time in another capacity when the federal money power was used to compel the provinces, including mine, to do something they did not want to do. But we did it *force majeure*.

But 20 years later when I see Medicare abandoned and the bloc grant system brought in and the federal government backing out of its unjustified intrusion into the provincial field in that way—and I am glad to see it happen—I think we have some measure of the indication of the correctness of the views of the people who, at a previous time, objected to that intrusion into provincial affairs. This is somewhat the same kind of thing: We know what is good for you. We are going to tell you what to do, and, if you do not do it, well, that is your bad luck. So, it seems to me that this whole idea that this bill does not vitally trespass on matters of provincial concern is a mistaken one.

Now, it may be true in law. That I will not argue because I am not skilled in that trade. But it seems to me, Mr. Chairman, and I want the Minister to consider this carefully because I am not presenting it from any argumentative or partisan point of view, but if we are interested in obtaining a rational approach to these problems we have to get away from the idea that the federal government is going to tell other people—or to use a word the government uses, “consult” with other people—when they really mean: Listen to me when I tell you what I am going to do. If we could get back to Mr. Claude Ryan’s word of “collaboration” in connection with constitutional matters, then I think we shall make some progress. I say to the Minister that he is wrong to come to this Committee and present a legalistic argument to us on a constitutional bill like this without admitting the force of practice and precedent and custom and showing how it affects what is being done in this bill today.

• 1110

I say it is wrong for the Minister to come to this Committee on a legal basis and say that he is not interfering with federal-provincial relationships—the word is relationships, not rights, not privileges, but relationships—because I think that he is. I think it is a revealing insight into the way in which the government’s policy decisions are arrived at, to be told regarding the appointment to the Senate under the new system that if the provinces do not do it the federal government will do it for them. I think that says it all.

[Traduction]

gouvernement fédéral le ferait. Qui ce dernier nommerait-il, des membres du Parti québécois? C’est possible, mais c’est peu probable. Quelle façon perverse de garantir les droits provinciaux dans cette nouvelle version du Canada se serait si le ministre mettait cette proposition en application: soit que si les provinces ne nomment pas leurs sénateurs, il le fera pour elles. A mon avis, ce serait s’engager sur un terrain fort glissant pour le Comité comme pour tout rédacteur de la Constitution. Ce serait adopter un point de vue centraliste auquel je me suis opposé depuis bien des années.

Je me souviens fort bien du programme de frais médicaux. J’étais dans cette pièce quoique jouant un rôle différent, lorsque le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir monétaire pour forcer les provinces, y compris la mienne, à faire quelque chose qu’elles ne voulaient pas. Mais nous l’avons fait, c’était un cas de *force majeure*.

Vingt ans plus tard, lorsque je vois l’abandon du programme et le système de subventions par bloc qui est adopté, le fait que le gouvernement fédéral se retire de son intrusion injustifiée dans ce domaine de compétence provinciale, je suis heureux de le constater, je crois que nous pouvons mesurer à quel point avaient raison les personnes qui précédemment s’étaient opposées à cette intrusion dans leurs affaires. Cela me semble maintenant la même chose: nous savons ce qui est bon pour vous, nous allons vous dire quoi faire et, si vous ne le faites pas, ce sera dommage pour vous. On se trompe si l’on croit que le bill ne s’immisce pas dans les questions de compétence provinciale.

C’est peut-être vrai du point de vue juridique. Je ne veux pas en discuter car je n’ai pas compétence en la matière. Il me semble toutefois, monsieur le président, et je veux que le ministre y songe sérieusement car je ne présente pas cet argument d’un point de vue politique, que si nous voulons adopter une approche rationnelle concernant ces problèmes, nous devrions abandonner l’idée que le gouvernement fédéral dira ou pour me servir du terme qu’il utilise «consultera» les provinces, alors qu’en réalité il dit: «Écoutez-moi lorsque je vous dis ce que je vais faire.» Si nous pouvions reprendre le mot de M. Claude Ryan, celui de «collaboration» dans les questions constitutionnelles, nous pourrions réaliser des progrès. Le ministre a tort de venir présenter au Comité un argument juridique au sujet d’un bill constitutionnel comme celui-ci sans admettre la force des coutumes, des précédents et des usages, et sans montrer comment tout cela affecte ce qu’envisage ce bill aujourd’hui.

Je prétends que le ministre a tort de venir devant notre Comité pour présenter des arguments juridiques et ensuite, de prétendre qu’il ne s’ingère pas dans les relations fédérales-provinciales—le mot est bien relations, pas droits ou privilèges, relations—car à mon avis c’est ce qu’il fait. Je pense qu’on voit bien là la façon dont le gouvernement établit ses politiques, puisqu’il nous dit simplement au sujet des nominations au Sénat en vertu du nouveau régime que si les provinces ne les



[Text]

**Mr. Lang:** Well, Mr. Chairman, I would welcome Senator Roblin's suggestion not to argue the legal case if that meant that we would then move on to the substance of the issue, as to whether or not what was being done in the bill was an improvement for Canada of our structures. I think that is the question which is really before us.

To have a constant debate on whether or not we should be going there in this way and then never addressing the question of whether the result is more desirable would, I think, be very frustrating for us, and so it would be if the provinces took that position instead of looking at the merits of the suggestions which are before us.

The legal argument is raised in part, of course, in answer to other legal arguments you have had and which even members of the Committee have put up. As Minister of Justice, it seemed right that I should address them before the Committee, but I emphasize that I do not consider them the important questions before the Committee but simply impediments to the discussion of the matters which really should be before us.

I would remind the Committee, Mr. Chairman, if I may, that the federal government is in the position of putting forward Bill C-60 after a long and somewhat frustrating history of trying to produce a whole variety of constitutional changes which, many times, came very close to consent and agreement all around and then failed to get that consent. We are, at the same time as we are putting these forward, continuing to seek the consent of all the provinces with regard to other major issues, including the patriation and amendment, including a new formula for amending the constitution which might settle these legal questions in a different way, and we are opening discussions regarding the division of powers and all the other major questions.

The government felt that there were some things which we might do properly after that long history of discussion and frustration and refusal to consent, sometimes on grounds quite unrelated to the specific changes being made, that we might come forward with some changes to our own constitution, the constitution of Canada, such as are within the power of the Government of Canada to enact in Parliament, and that is what is before you in the bill.

Clearly, in the case of the Senate, we are making some important changes. Whether one says one abolishes the Senate and creates a new House or that one is changing the second chamber is, I think, a matter more of semantics. The reality is a very fundamentally different institution than was there before.

In one broad sense, this affects all kinds of relationships. If the words in the fourth principle, that something affects federal-provincial relationships, are taken in their broadest sense, there is scarcely a bill passed by Parliament which does not affect federal-provincial relationships, so, presumably, they would all require the consent of the provinces, too, which

[Translation]

font pas, le gouvernement fédéral les fera pour elles. Il n'y a vraiment plus rien à ajouter.

**M. Lang:** Monsieur le président, je serais heureux de suivre la suggestion du sénateur Roblin voulant qu'on ne fasse pas valoir les arguments juridiques si on pouvait ainsi passer à l'étude du fond de la question, à savoir si le contenu du projet de loi améliorera nos structures au Canada. Je trouve que c'est là la question dont nous sommes en réalité saisis.

Si nous débattons constamment la question de savoir si nous devons ou non suivre cette voie sans jamais nous demander si le résultat est plus souhaitable serait, je crois, des plus futiles, et c'est ce qui se produira sans aucun doute si les provinces adoptent cette position plutôt que d'examiner les mérites des propositions qui nous sont présentées.

L'argument juridique est présenté en partie en réponse à d'autres arguments juridiques que vous avez entendus et que même certains membres du Comité ont mis de l'avant. En ma qualité de ministre de la Justice, il m'a semblé opportun d'aborder cet aspect devant le Comité, mais je tiens à souligner que je ne crois pas qu'il s'agisse là de questions importantes, mais simplement d'empêchements à la discussion de questions que nous devons vraiment étudier.

J'aimerais rappeler aux membres du Comité, monsieur le président, avec votre permission, que le gouvernement fédéral a soumis le Bill C-60 après une longue et frustrante série de tentatives visant à produire toute une gamme de modifications constitutionnelles qui, à bien des reprises, sont venues très près d'être acceptées et ce par tous, pour être au dernier instant rejetées. Tout en mettant ces propositions de l'avant, nous continuons à rechercher le consentement de toutes les provinces sur les questions principales, y compris le rapatriement et l'amendement, ainsi qu'une nouvelle formule d'amendement qui pourrait régler ces questions juridiques d'une façon différente; nous engageons des discussions sur le partage des pouvoirs et toutes les autres questions importantes.

Le gouvernement a pensé qu'il était possible de faire quelque chose, en bonne et due forme, malgré toute cette série de discussions, de frustrations, et de refus, dus parfois à des raisons très éloignées des modifications proposées. Il a pensé que nous pourrions mettre de l'avant quelques modifications à notre propre constitution, la constitution du Canada, que le gouvernement du Canada pouvait faire adoptée au Parlement et c'est la raison pour laquelle vous êtes saisis de ce projet de loi.

Il est clair que dans le cas du Sénat, nous proposons des modifications importantes. Qu'on parle de la création d'une nouvelle chambre ou de la modification du Sénat actuel, c'est une simple question de sémantique. La réalité c'est qu'il s'agit d'une institution au fond très différente de ce que nous avions auparavant.

En un sens, cette proposition touche toutes sortes de relations. Si le quatrième principe qui touche aux relations fédérales-provinciales est interprété au sens le plus large, on pourrait dire qu'il n'y a à peu près aucun bill adopté par le Parlement qui ne touche pas les relations fédérales-provinciales et donc, qui exigerait, du moins peut-on le présumer, l'assentiment des

## [Texte]

would produce a ridiculous result of frustrating everything a federal government might be expected to do.

I think the question is what kind of a House of the Federation will we have and whether it will better serve Canada by reflecting quite differently the viewpoints brought forward because of effecting differently the manner of appointment.

I do not think it is cynical to suggest that there is a fallback position which means that the provinces have not an obligation imposed upon them to appoint Senators. That is the reality, and it is an important legal reality. The practical fact is one would expect the provinces to accept the challenge and make the appointments to the House of the Federation.

Of course, I am not sure whether Senator Roblin was the right one to suggest that he could not believe the federal government would appoint people who were not exactly representative of itself because, even under the existing system, that happens from time to time.

**Senator Roblin:** No exceptions to the rule.

• 1115

**Mr. Lang:** The practical fact, however, is that in making that reference, Mr. Chairman and members of the Committee, attention is drawn to the fact that the present system is for the federal government on its own motion and decision, the executive through the Governor in Council, to make the appointments to the Senate and a major change is being proposed in reference to the House of Commons and to the legislatures of the provinces and the way these appointments are being made. I think it is an important question as to whether this does not hold an opportunity to have reflected in the House of the Federation more than has seemed to be the case at the present time a body of opinion reflecting all the various opinions existing in provinces and in regions in this country.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Goodale.

**Mr. Goodale:** Thank you very much, Mr. Chairman. To begin with I would like to echo the remarks made by my colleague, Art Lee, about the desirability of hearing what the Minister had to say this morning rather than seeking to chop off the discussion last evening. I think it is important that we have the case before us, a very carefully reasoned legal case as other members have pointed out, and I am sure after we have had some time to digest all that is there in the 16 pages later on in our deliberations we will once again have the opportunity to have the Minister back before us to consider those points in greater detail that might not occur immediately to us in our discussions today, just as we will have further opportunities to question Professor Lederman and others who will present constitutional opinions to us.

But I think it is important that we went ahead with our discussions today to hear the Minister on this point. I am glad to hear Miss MacDonald say that she would really have preferred to have an advance copy of this statement rather than not wanting to receive it at all.

## [Traduction]

provinces, avec le résultat ridicule que toutes les initiatives attendues du gouvernement fédéral seraient mises en échec.

Il faut, à mon avis, se demander quel genre de chambre de la Fédération nous aurons et si celle-ci servira mieux le Canada en reflétant des points de vue tout à fait différents parce que le mode de nomination sera tout à fait différent.

Je ne crois pas non plus qu'il soit cynique de ma part de laisser entendre qu'il existe une position de réserve qui signifie que les provinces ne sont pas obligées de nommer des sénateurs. C'est la réalité et c'est une réalité importante sur le plan juridique. En pratique, on peut s'attendre à ce que les provinces acceptent de relever le défi et de nommer des membres à la chambre de la Fédération.

Je ne sais si le sénateur Roblin est bien placé pour laisser entendre qu'il ne croit pas que le gouvernement fédéral nommerait des personnes qui ne le représenteraient pas expressément, car même en vertu du régime actuel, cela se produit de temps à autre.

**Le sénateur Roblin:** Sans exception à la règle.

**M. Lang:** En pratique cependant, le fait est qu'en formulant ce renvoi monsieur le président et membres du Comité, nous mettons en lumière le fait que sous le régime actuel, c'est le gouvernement fédéral qui de son propre chef, par l'entremise du gouverneur en conseil, fait les nominations au Sénat, et nous proposons une modification importante à la procédure de nomination touchant la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales. Je crois qu'il est important de voir si nous n'avons pas là l'occasion de réfléchir à la Chambre de la Fédération, dans une plus grande mesure que ce qui semble actuellement le cas, les différents points de vue des provinces et des régions du pays.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Goodale.

**M. Goodale:** Merci beaucoup, monsieur le président. Pour commencer, j'aimerais faire miennes les remarques de mon collègue, Art Lee, selon lequel il était préférable d'entendre ce que le ministre avait à dire ce matin plutôt que d'écouter la discussion hier soir. Je crois qu'il est important qu'on nous présente des arguments, des arguments juridiques raisonnés avec tout le soin voulu, comme d'autres membres du Comité l'ont souligné, et je suis convaincu qu'une fois que nous aurons eu le temps de digérer tout ce qui se trouve dans les 16 pages que vous nous avez données, nous aurons encore l'occasion au cours de nos délibérations de faire revenir le ministre pour étudier certaines questions de façon beaucoup plus détaillée que nous ne pourrions le faire aujourd'hui, tout comme nous aurons l'occasion plus tard, de repasser des questions au professeur Lederman et à d'autres qui nous présenteront des opinions constitutionnelles.

Je trouve néanmoins, qu'il est important de poursuivre nos délibérations aujourd'hui afin d'entendre ce que le ministre a à dire à ce sujet. Je suis heureux d'entendre M<sup>me</sup> MacDonald dire qu'elle aurait préféré avoir un exemplaire à l'avance de



## [Text]

Mr. Chairman, I would like to deal with a point that has been raised at least indirectly in our discussions this morning and certainly very directly at some of the other deliberations earlier in our meetings, and that is the stress which some members on the Committee again this morning and on other occasions have placed upon the spectre of unilateral action on the part of the federal government as contrasted against the necessity of not taking any action until there is unanimity amongst the provinces about what that action should be. It seems to me that much of our discussion has focused upon this gap between unilateral action on the one hand and the need for unanimity on the other. I am wondering really if all of that discussion does not really miss the mark. Those are really the extremes in the position, I think, and do not reflect the practical reality of what is happening or what is likely to happen in the future as we approach the question of constitutional reform.

Senator Roblin just made reference to the possibility or the prospect of the government ignoring precedent and convention and practice—I think those was his words ignoring the whole variety of things that are important in the process of discussion and negotiation as we go forward. That again, I think, really repeats what I think is a fallacious argument stressing the unilateral concept against the unanimity concept. I think both of those really, as I said before, miss the mark.

The Minister has said this morning and Mr. Lalonde said when he was before us that there is a desire of pursuing that consensus among the provinces and among Canadians generally and the government does intend to be flexible in its approach to these questions. I would like to hear from the Minister if he can add some more specific comment about that pursuit of consensus and how the government, in addition to the conference that is scheduled later for this fall, intends to get that consensus that would allow all of us in this country to proceed in a reasonable way in approaching our constitution rather than getting hung up on unilateral action on one side and the necessity for unanimity on the other.

Specifically, Mr. Chairman, I am wondering about the target dates that have been mentioned by the government in its phased approach to the amendment process, the timetable that was described to us by the Minister for Federal-Provincial Relations earlier. I am wondering specifically if the provinces were to come to the federal government either privately or in the course of that conference this fall to suggest a different timetable, a different scheduling, one that was not intended to be simply obstructionist, but a real practical approach to the question of the timing of amendments and what are reasonable and reachable target dates, or a reordering of that timetable. Is that kind of a discussion open and available in order to be flexible and to approach this exercise getting away from that notion of unilateral action or unanimous consent on the other side?

## [Translation]

cette déclaration plutôt que de l'entendre dire qu'elle n'en voulait pas du tout.

Monsieur le président, j'aimerais traiter maintenant de questions qui ont été soulevées, du moins indirectement, au cours de nos discussions de ce matin et certainement, très directement, au cours de délibérations précédentes. Il s'agit de l'accent que certains membres du Comité encore ce matin, et à d'autres occasions, ont mis sur le spectre d'une action unilatérale du gouvernement fédéral, par opposition à la nécessité de ne prendre aucune mesure tant que les provinces ne seront pas unanimes sur les mesures à prendre. Il me semble que beaucoup de nos discussions ont porté sur cet écart entre l'action unilatérale d'une part et le besoin d'en arriver à l'unanimité d'autre part. Je me demande si en réalité tout ce débat ne passe pas à côté du problème. Il s'agit en effet de positions extrêmes qui ne tiennent pas compte de la réalité, de ce qui se passe maintenant ou de ce qui se produira probablement à l'avenir dans le débat sur la réforme constitutionnelle.

Le sénateur Roblin vient de mentionner la possibilité ou le risque que le gouvernement ne tienne pas compte des précédents, des conventions et de la pratique... je crois que ce sont là ses mots... ne tienne pas compte de toute une gamme de choses qui sont importantes dans un processus de discussion et de négociation. Là encore, je crois qu'on ne fait que répéter un argument faux lorsqu'on joue l'aspect unilatéral contre l'aspect unanime. Comme je l'ai dit auparavant, j'estime que dans les deux cas, on n'y est pas du tout.

Le ministre a déclaré ce matin, et M. Lalonde l'avait dit auparavant, que l'on souhaite toujours faire l'unanimité des provinces et des Canadiens en général, et que le gouvernement a l'intention de faire preuve de souplesse à cet égard. J'aimerais que le ministre nous dise s'il a quelque chose de plus précis au sujet de la recherche d'un consensus et comment le gouvernement, outre la conférence prévue pour cet automne, a l'intention de réaliser ce consensus qui nous permettrait d'étudier notre Constitution d'une façon raisonnable au lieu de nous laisser arrêter par la question d'une action unilatérale d'une part et par la nécessité d'obtenir l'unanimité d'autre part.

Plus expressément, monsieur le président, je me demande si l'on a fixé les dates dont avait parlé le gouvernement pour les diverses phases du processus d'amendement, soit l'échéancier que nous a décrit précédemment le ministre des relations fédérales-provinciales. Je me demande plus particulièrement, si les provinces sont sensées approcher le gouvernement fédéral, soit en privé, soit au cours de la conférence de cet automne pour proposer un échéancier différent, un horaire différent, non pas dans le but de faire de l'obstruction, mais dans le but de trouver un échéancier pratique pour l'adoption des amendements et de fixer des délais raisonnables et réalisables. Êtes-vous ouverts à ce genre de discussion qui permettrait d'être souple et d'oublier toute cette idée d'action unilatérale et de consentement unanime?



[Texte]

• 1120

**Mr. Lang:** Well, I hesitate to say anything which would weaken the position which we wanted to put forward with target dates. We did that because we felt that a sense of urgency and determination was required after all of the years of frustration and discussion which have gone on before.

However, it would be impossible to say "no" to the proposition which Mr. Goodale has put forward about a reasoned case being made for alternative changes and so on. Obviously, just as we are flexible about what may be in the bill itself and will be listening to all reasoned argument in that connection, that would extend to other procedural matters, too; but I would emphasize that that really does not weaken our view of the target date. It would have to be based on a very substantial reason as to why we could not move forward on this schedule.

**Mr. Goodale:** Mr. Chairman, the Minister mentioned in the course of his remarks the question of patriation and the amending formula and so forth, and the desirability of proceeding with those issues as well. I am not aware of any indication from the provinces, either at their Regina meeting or elsewhere, where they would have come forward with any specific suggestions with respect to patriation and the amending procedure, perhaps including a referendum and so forth.

If the provinces, for example, were to attach some importance to that, over and above the other things which are presently on the table for discussion apparently at an earlier stage in this whole process, is that a topic that could be considered perhaps in advance of some of the others? And if there was agreement on that very important question of patriation and a method of amending the constitution it might well finesse a lot of the other arguments that were are presently so preoccupied with because then we would have agreement on how we should be proceeding.

**Mr. Lang:** Yes, I think that is a very real possibility and we will be interested in discussing that with the provinces. The Prime Minister, now, I think, almost two years ago, wrote to the provinces with suggestions that we might make progress first and immediately on patriation as an alternative to some of the previous discussions and I think we would always be open to doing that. That obviously could have an effect upon the manner of proceeding. If patriation took place very quickly, and before phase 1 even had been completed, then obviously the manner of completing phase 1 would be affected by that patriation.

**Mr. Goodale:** I have one other question, Mr. Chairman. The Minister has just again referred to the consultations that began nearly two years ago with the provincial governments about this whole process and Mr. Lalonde indicated to us that there really had been at least two stages up to this point in terms of federal approaches to the provinces to raise with them in general terms what was being contemplated. One was the visit by the Prime Minister individually to each of the Premiers and then subsequently, I believe this past spring if I remember Mr. Lalonde's testimony correctly, various Ministers approached the Premiers again in somewhat more detail in terms of what was being contemplated.

[Traduction]

**M. Lang:** J'hésite à dire quoi que ce soit qui pourrait affaiblir la position que nous avons l'intention d'adopter quant aux délais. Si nous avons procédé de la sorte, c'est que nous avons estimé qu'il fallait créer un climat d'urgence et de détermination après toutes ces années de frustration et de débat.

Toutefois, il me serait impossible de répondre «non» à M. Goodale si de bons arguments nous étaient présentés pour modifier l'échéancier. Nous restons souples sur ce que le bill peut contenir et écouterons tous les arguments à ce sujet et nous adopterons la même attitude en ce qui concerne la procédure; mais je veux souligner que cela ne diminue en rien notre position sur les délais. Il faudrait qu'on nous donne une très bonne raison pour ne pas suivre l'échéancier.

**M. Goodale:** Monsieur le président, le ministre a mentionné dans ses propos la question du rapatriement et de la formule d'amendement, etc. disant qu'il serait souhaitable d'étudier également ces questions. A ma connaissance, les provinces, que ce soit à leur réunion à Regina ou ailleurs, n'ont jamais fait de propositions précises sur le rapatriement et la formule d'amendement, ni même sur un référendum, etc.

Si les provinces par exemple attachaient à ces aspects plus d'importance qu'au sujet déjà l'objet de discussion, dans un premier temps, pourrait-on leur accorder la priorité et les étudier d'abord? Et si l'on en arrivait à une entente sur cette question très importante du rapatriement et de la formule d'amendement de la constitution, cela pourrait aplanir un grand nombre de difficultés que nous avons actuellement puisqu'il y aurait déjà entente sur la procédure à suivre.

**M. Lang:** Oui, je crois que c'est là une possibilité très réelle et nous voudrions en discuter avec les provinces. Le premier ministre, il y a presque deux ans, a écrit aux provinces pour leur proposer d'étudier immédiatement la question du rapatriement plutôt que certaines autres questions qui ont déjà fait l'objet de débats et je crois que nous serions toujours ouverts à cette option. Il est évident que cela pourrait influencer la procédure à suivre. Si le rapatriement se faisait rapidement, avant même la fin de la phase 1, il est évident que cela modifierait la situation.

**M. Goodale:** J'ai encore une question, monsieur le président. Le ministre vient encore une fois de faire allusion aux consultations commencées il y a presque deux ans avec les gouvernements provinciaux sur toute cette procédure et M. Lalonde nous a déclaré qu'il y avait eu, en réalité, au moins deux étapes déjà dans les ouvertures fédérales aux provinces pour leur expliquer d'une façon générale ce qui était envisagé. D'abord, il y a eu la visite par le premier ministre à chacun des premiers ministres provinciaux et par la suite, au printemps, si je me rappelle fidèlement le témoignage de M. Lalonde, divers ministres ont communiqué avec les premiers ministres de

[Text]

I wonder if the Minister could indicate to us a bit more specifically the state of that advance briefing for the Premiers. After the fact, they seemed to indicate that all of the content of C-60, for example, seemed to catch them rather by surprise, and we have had indications from Mr. Lalonde that there was some considerable information provided to them, both verbally and in written form, well in advance of any action being taken by the federal government.

• 1125

I believe it was Mr. Basford, for example, that consulted with Mr. Lougheed in Alberta and with the Premier of British Columbia.

I wonder if the minister could give some indication about what Mr. Basford and Mr. Lougheed talked about in advance of this whole process so that we could understand more clearly how well the provinces have been brought along with this process, or have they sort of been left behind and left out, as we would gather from some of the things that they would have been saying publicly?

**Mr. Lang:** Before first reading of Bill C-60, the provinces were visited by various ministers accompanied by senior officials who had been very much involved in the preparation of the constitutional material we were developing. It is also true that Mr. Basford visited the Queen in that sequence of visits. In most cases the Minister did indeed brief the Premier. In the particular case of Alberta, Premier Lougheed did not want to meet a Minister of Justice and so it was Mr. Hyndman, I believe, whom Mr. Basford briefed. But there was an attempt to lay out the basic substance of the whole of the changes which were being made, and while obviously without being personally present I do not know the extent of detail in every case which was gone into, it was certainly pretty thorough in the visits which I was involved in, which were to Manitoba and Saskatchewan.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I still have quite a number of names on my list and your time has expired, unfortunately.

**Mr. Goodale:** Fine, Mr. Chairman. I will come back later on, then. Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Before we adjourn I will recognize Senator Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le président. Je suis très intéressé par l'opinion juridique que le ministre nous a donnée et son interprétation du paragraphe (1) de l'article 91, tel que mis en vigueur en 1949, à la suite d'une adresse au Parlement de Westminster.

Si je comprends bien son interprétation, par la portée de cet amendement-là, non seulement le gouvernement pourrait se contenter d'une loi du Parlement fédéral pour faire ce qu'il fait, mais il aurait pu aller plus loin, soit décider d'abolir la monarchie tout simplement, décider d'abolir le Sénat tout simplement, unilatéralement. Si son interprétation est correcte,

[Translation]

nouveau pour leur expliquer d'une façon plus détaillée ce qui était envisagé.

Je me demande si le ministre peut nous dire d'une façon plus précise de quoi on a informé les premiers ministres provinciaux jusqu'à maintenant. Après coup, ils semblaient laisser entendre que tout le contenu du Bill C-60 les prenait par surprise. Pourtant, M. Lalonde nous a dit qu'un montant considérable d'informations avait été transmises verbalement et par écrit, bien avant que le gouvernement fédéral n'agisse.

Je crois que c'est M. Basford, qui a entrepris des consultations avec M. Lougheed d'Alberta et avec le premier ministre de la Colombie-Britannique.

Le ministre pourrait-il nous dire de quoi M. Basford et M. Lougheed ont parlé avant la mise en marche de ce processus afin que nous puissions mieux comprendre le rôle joué par les provinces? Ou bien les a-t-on a plus ou moins laissées à l'écart, comme laissent entendre certaines déclarations publiques?

**M. Lang:** Avant la première lecture du Bill C-60, différents ministres ont visité les provinces. Ils étaient accompagnés de hauts fonctionnaires bien au courant des propositions de réforme constitutionnelle que nous étions en train de mettre au point. En outre, M. Basford a rendu visite à la Reine. Dans la plupart des cas, le ministre a effectivement tenu le premier ministre provincial au courant. Pour ce qui est de l'Alberta, le premier ministre Lougheed ne voulait pas rencontrer un ministre de la Justice, et c'était donc M. Hyndman, je crois, qui a été mis au courant par M. Basford. Mais on a essayé d'expliquer le fond de tous les changements proposés; sans avoir été présent en personne, je ne connais pas dans quel détail chaque cas a été étudié, mais nous avons certainement fait un exposé exhaustif dans les visites auxquelles j'ai participé, c'est-à-dire au Manitoba et en Saskatchewan.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il me reste encore plusieurs noms sur ma liste, et votre temps est malheureusement écoulé.

**M. Goodale:** D'accord, monsieur le président. Je reviendrai plus tard alors. Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Avant de lever la séance, je donnerai la parole au sénateur Flynn.

**Sen. Flynn:** Thank you, Mr. Chairman. I am quite interested in the Minister's legal opinion and his interpretation of sub-section 1 of Section 91, as enacted in 1949 following an address to the Parliament of Westminster.

If I understand his interpretation correctly, by the precedent of that amendment, the government can accomplish its aim through a simple act of the federal Parliament and also decide for instance to quite simply abolish the monarchy or the Senate, unilaterally. If his interpretation is correct, he could do that just as he could do what he proposes in Bill C-60. Is that a correct interpretation?



[Texte]

il pourrait faire cela aussi bien que ce qu'il propose dans le Bill C-60. Est-ce que la réponse serait affirmative?

**Mr. Lang:** Yes, I think that strictly from a technical legal point of view, that would be the reading of Section 91(1).

**Le sénateur Flynn:** Alors, si c'est cela l'interprétation, le ministre croit-il que, lorsque la question a été discutée en 1949, les provinces auraient été d'accord pour donner ce pouvoir-là au Parlement fédéral, d'abolir la monarchie et d'abolir le Sénat tout simplement?

**Mr. Lang:** I think that is a very difficult question to answer, about what the positions of the provinces might have been. I would observe that there may well be differences of view among the provinces. At least several of the provinces have frequently from time to time urged the abolition of the Senate as almost a matter of doctrine.

**Le sénateur Flynn:** Très bien. Je n'ai pas d'objection à cela tellement, mais je pense simplement à l'opinion juridique que vous nous donnez. Et, si je comprends bien, en 1949 cet amendement-là a été obtenu du Parlement par une loi du Parlement de Westminster à la suite d'une adresse des deux chambres fédérales, mais sans avoir obtenu le consentement ou l'accord des provinces, n'est-ce pas?

**Mr. Lang:** That is correct.

• 1130

**Le sénateur Flynn:** Est-ce qu'il n'est pas possible que cet amendement ne soit pas légal ou qu'il ait été obtenu sous de faux prétextes du Parlement de Westminster ou d'ici?

**Mr. Lang:** No, that is certainly not the view I have of amendments which are adopted by Westminster to our constitution, or otherwise to the constitution. The legal effect is in the change we made by the Parliament in question, and in this case it was the Parliament at Westminster.

**Le sénateur Flynn:** Alors, si je comprends bien le ministre, du projet de loi, et aussi à l'article 130, il est prévu que si on adopte la loi, le Parlement fédéral sera censé avoir adopté une résolution pour la présentation d'une adresse au Parlement de Westminster? Par ce seul fait-là, le gouvernement ne pourrait-il pas demander au Parlement de Westminster d'accepter toute la loi, tout le Bill C-60, autant les dispositions qui sont marquées d'un astérisque que celles qui ne le sont pas?

**Mr. Lang:** That is essentially the view that I personally would take, yes, that the question of the background and the political consent that may have been achieved would not be relevant to the legality and the legal impact of the amendment.

**Le sénateur Flynn:** Alors, est-ce pour cela qu'à l'article 125 du projet de loi, et aussi à l'article 130, il est prévu que si on adopte la loi, le Parlement fédéral sera censé avoir adopté une résolution pour la présentation d'une adresse au Parlement de Westminster? Par ce seul fait-là, le gouvernement ne pourrait-il pas demander au Parlement de Westminster d'accepter toute la loi, tout le Bill C-60, autant les dispositions qui sont marquées d'un astérisque que celles qui ne le sont pas?

**Mr. Lang:** No, it is not, because it is very clearly the policy of the government to seek the consent of the provinces on those matters which have been fairly traditionally seen to be subject to their consent prior to the request to . . .

[Traduction]

**M. Lang:** Oui, je crois que cette interprétation de l'article 91(1) serait juste, d'un point de vue strictement juridique.

**Sen. Flynn:** Then if that is the interpretation, does the Minister believe that when the question was discussed in 1949, the provinces would have agreed to give this power to the Federal Parliament, the power to quite simply abolish the monarchy or the Senate?

**M. Lang:** Je crois qu'il est très difficile de répondre à cette question, à savoir quelle aurait été l'opinion des provinces. Je dirais qu'il y aurait bien pu y avoir des différences d'opinion entre les provinces. Au moins plusieurs des provinces ont souvent, de temps à autre, réclamé l'abolition du Sénat presque comme question de doctrine.

**Senator Flynn:** Fine. I have no particular objection to that, but I am just thinking of the legal opinion which you are giving us. And, if I understand correctly, in 1949 that amendment was obtained from Parliament through an act of the Parliament of Westminster following an address presented by the two Federal Houses, but without the consent or the agreement of the provinces. Is that right?

**M. Lang:** Vous avez raison.

**Senator Flynn:** Is it not possible that this amendment is illegal or that it was obtained under false pretences from the Parliament at Westminster, or our Parliament?

**M. Lang:** Non, ce n'est certainement pas comme ça que je conçois les amendements à notre Constitution adoptés par Westminster, ou adoptés autrement. L'effet juridique réside dans le changement que nous avons fait par le Parlement en question, et dans ce cas il s'agissait du Parlement de Westminster.

**Senator Flynn:** If I understand the Minister correctly then, the simple fact that the Federal Parliament presents an address to the Parliament at Westminster and obtains this amendment, means that the validity of this amendment can no longer be contested, even if custom, usage, and precedent has not been followed?

**M. Lang:** C'est mon interprétation personnelle, autrement dit, les précédents et le niveau de consensus politique n'auraient rien à voir avec la légalité ou les répercussions juridiques de l'amendement.

**Senator Flynn:** Then this is why in Clause 125 of the bill, and also in Clause 130, it is provided that if the act is adopted, the Federal Parliament will be considered as having adopted a resolution to be presented by an address to the Parliament at Westminster? Does this not mean that the government could ask the Parliament at Westminster to accept the act in its entirety, all of Bill C-60, not only the provisions which are not marked by an asterisk but those which are not?

**M. Lang:** Non, car il est très clair que la politique du gouvernement est de chercher le consentement des provinces sur les questions qui, traditionnellement, exigent leur accord avant une demande au . . .



[Text]

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais en 1949 vous avez demandé un amendement qui était très important, on le voit aujourd'hui, sans le consentement des provinces. Maintenant, par ce projet de loi, vous prévoyez que vous pourriez faire encore la même chose.

**Mr. Lang:** I believe the question was asked in terms of whether that was what was contemplated in the sections, and my answer is that it was not. The very distinction that is made between those parts which can be amended by Parliament alone and those which would have to be amended by an act of Westminster, à moins que le rapatriement ait lieu, tient à notre désir, pour ce qui est du deuxième groupe, de continuer à obtenir l'accord des provinces.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez continuer, mais vous ne seriez pas obligés de le faire. La loi vous donnerait le pouvoir de procéder sans consultations, de la même façon que vous avez procédé en 1949.

**Mr. Lang:** I think that is a technical position which is supported by a good number of legal experts, yes.

**Le sénateur Flynn:** C'est bien ce que je pensais. Merci.

**Miss MacDonald:** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Miss MacDonald:** The Minister made a statement on which I think he should table some back-up material to help us in our deliberations. He said that certain provinces from time to time have urged the abolition of the monarchy, and I wonder if he could table the...

**An hon. Member:** The Senate.

**Miss MacDonald:** I am sorry, the Senate. Could he table the documentation for that?

**Mr. Lang:** I was really referring to the well-known fact that it is fairly solid party policy of one party which has been represented in the government of several different provinces.

**Miss MacDonald:** I am sorry, but I would like the documentation of where a province has advocated or urged the abolition of the Senate.

**Mr. Lang:** I was actually not referring to a formal request from the province but rather to the political position of the provinces in those cases.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Order. Before we take a short recess I would like to give you the names that I have on my list here: Mr. Lachance, Mr. MacGuigan, Mr. Stanfield, Senator Fournier, Senator Bird, Mr. Gauthier, Senator Connolly.

Let us try to come back in about five minutes, not later.

AFTER RECESS

• 1145

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Order. The Joint Chairman in his capacity as Mr. MacGuigan.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Joint Chairman. I want to ask a question not to get involved in the partisanship of this exercise, but to clarify a point which I think it is rather important to clarify. While the Minister has,

[Translation]

**Senator Flynn:** Yes, but in 1949 you requested a very important amendment, as you can see today, without the consent of the provinces. Now, through this bill, you have provided for doing the same thing again.

**M. Lang:** Je crois qu'on m'a demandé si nous avons envisagé d'agir ainsi par les articles mentionnés, et je vous réponds qu'on ne l'a pas considéré. La distinction même faite entre les parties qui peuvent être modifiées par le Parlement seul et celles qui doivent être modifiées par une loi du Parlement de Westminster, à moins que le rapatriement ait lieu, tient à notre désir, pour ce qui est du deuxième groupe, de continuer à obtenir l'accord des provinces.

**Senator Flynn:** You would like to continue, but you do not have to continue. The act would give you the power to proceed without consultation, just as you proceeded in 1949.

**M. Lang:** Effectivement, je crois que c'est un point de vue strictement juridique appuyé par bon nombre d'experts.

**Senator Flynn:** That is just as I thought. Thank you.

**Mlle MacDonald:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui.

**Mlle MacDonald:** Le Ministre a fait une remarque qu'il devrait justifier par des preuves afin de nous aider dans nos délibérations. Il a dit que de temps à autre certaines provinces ont réclamé l'abolition de la monarchie, et je me demande s'il pourrait déposer les...

**Une voix:** Du Sénat.

**Mlle MacDonald:** Du Sénat. Pourrait-il déposer la documentation à l'appui de cette déclaration?

**M. Lang:** En fait, je faisais allusion à la politique bien connue d'une des parties qui a été représentée dans le gouvernement de plusieurs différentes provinces.

**Mlle MacDonald:** Je regrette, mais j'aimerais avoir la documentation indiquant quelle province a suggéré ou réclamé l'abolition du Sénat.

**M. Lang:** Je ne parlais pas véritablement d'une demande formelle d'une province mais plutôt de la prise de position politique des provinces dans ces cas.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A l'ordre. Avant de prendre une courte pause, j'aimerais vous donner les noms qui paraissent sur ma liste: M. Lachance, M. MacGuigan, M. Stanfield, le sénateur Fournier, le sénateur Bird, M. Gauthier, et le sénateur Connolly.

Essayons de revenir dans cinq minutes environ sans tarder.

APRÈS LA PAUSE

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** A l'ordre. Le coprésident, à titre de simple député.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur le coprésident. J'aimerais poser une question non pas pour faire de la partisanerie mais pour obtenir une mise au point que je juge assez importante. Le ministre a presque toujours été admira-

## [Texte]

in general, been admirably clear this morning, I think in this one respect he has not given us very much detail, and I would like to find out what his argument actually is.

Let me say first of all, that I accept as I think all members of the Committee do, that the government's intention is not to change the role of the monarchy in our form of government, but I share the concern which many members have expressed about the lack of clarity, to say the least, of the phrasing in Bill C-60, particularly of the relationship between the Governor General and the Queen.

The Queen is referred to, for instance, in Clause 30 as the sovereign head. The Governor General is said in Clause 42 to represent the Queen in Canada, but then there is that rather awkward phrase in Clause 48, to which Senator Forsey has already drawn our attention regarding the direct exercise of power by the Queen while she is in Canada.

If you put all of this together, it seems to me that you do get a considerable lack of clarity, at the least, as to the exact relationship between the Governor General and the Queen.

It is against this background really that I ask the technical legal question that I am now going to pose to the Minister in order to try to get some more elucidation with respect to the Minister's comments on page 5 of his statement and in particular the sentence:

No one has yet demonstrated how the position of the Crown in relation to provincial governments would be affected in any way.

• 1150

I will not take issue with that statement as such but the fact is the government has not yet clearly indicated either, not even in this morning's statement, how the position of the Crown in relation to the provincial governments would not be affected and I hope we will have some elucidation of this point.

We know that the general power of the Parliament of Canada to amend the Constitution is stated in Section 91(1) of the BNA Act, but one of the exceptions there to that federal power is rights or privileges granted or secured to the legislature or the government of a province. And it is with respect to this exception that I hope the Minister will address himself to my question.

The Lieutenant Governor is either the representative of the Queen in the province or he is the representative of the federal government or he is both. Perhaps, to some extent, in some respects, he is both and I welcome some elucidation by the Minister on that point. But let me put the issue to him this way: either the Lieutenant Governor is the representative of the Queen or he is the representative of the federal government. If he is the representative of the Queen, then is not this bill changing the role of the Queen in the technical aspect?

I accept the fact that the government is attempting to state the existing situation but here and now we are not dealing with convention, we are dealing with law. And, in law, the BNA Act of 1867 does not refer to the Governor General, it refers

## [Traduction]

blement clair ce matin sauf pour un point dont il ne nous a pas donné beaucoup de détails. J'aimerais connaître quels arguments il veut nous apporter.

Tout d'abord, comme tous les autres membres du Comité, j'admets que l'intention du gouvernement n'est pas de changer le rôle de la monarchie dans notre régime, mais comme d'autres aussi, je crains la nébulosité, et c'est le moins qu'on puisse dire, du libellé du Bill C-60, surtout dans toutes les dispositions concernant la relation entre le gouverneur général et la Reine.

Par exemple, dans l'article 30, on parle de la Reine comme la souveraine et la Reine du Canada. Dans l'article 42, on dit que le gouverneur général représente la Reine au Canada, mais à l'article 48, il y a une phrase plutôt malencontreuse sur laquelle le sénateur Forsey a attiré notre attention. On y parle de l'exercice direct des pouvoirs par la Reine lorsqu'elle se trouve au Canada.

Si l'on relie toutes ces choses entre elles, on a l'impression que toute une nébulosité entoure la relation entre le gouverneur général et la Reine.

Voilà pourquoi j'ai maintenant l'intention de vous poser une question purement juridique, afin que vous nous éclairciez un peu non pas ces points dont on nous parlera plus tard, puisque nous devons sans doute aider le gouvernement à simplifier le libellé, mais plutôt les observations du ministre, à la page 5 de son exposé, en particulier la phrase qui suit:

Personne n'a encore démontré comment la position de la Couronne, face aux gouvernements provinciaux, serait modifiée de quelque façon que ce soit.

Je n'ai rien à dire contre cette affirmation mais n'empêche que le gouvernement n'a pas encore précisé, même pas dans la déclaration de ce matin, en quoi la position de la Couronne par rapport aux gouvernements provinciaux ne sera pas modifiée. J'aimerais donc que vous le fassiez maintenant.

Nous savons que le pouvoir qu'a le Parlement du Canada de modifier la Constitution est stipulé à l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais on y dit bien que l'une des exceptions ce sont les droits et privilèges accordés aux assemblées législatives ou gouvernements des provinces ou demandés par eux. C'est donc en songeant à cette exception que le ministre devrait me répondre.

Le lieutenant-gouverneur est soit le représentant de la reine dans les provinces, soit le représentant du gouvernement fédéral, soit les deux. Peut-être que dans une certaine mesure, et à certains égards, il les représente tous deux, mais j'aimerais que le ministre me le précise. Donc, le lieutenant-gouverneur est soit le représentant de la reine, soit le représentant du gouvernement fédéral. S'il représente la reine, est-ce que ce projet de loi n'est pas en train de modifier le rôle de la reine?

J'admets que le gouvernement essaie de régulariser la situation actuelle mais il nous faut maintenant non pas étudier les conventions mais bien étudier la loi. Dans la loi, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ne fait aucune



## [Text]

only to the Queen. And, therefore, by introducing the Governor General at all, in law are we not changing the position of the Queen? And, if the Lieutenant Governor is a representative of the Queen, is not, therefore, the position of the provincial legislature or government or both affected? Alternatively the Lieutenant Governor is the representative of the federal government. Now, we come to Clause 43. In Clause 43 it says:

The executive government of and over Canada shall be vested in the Governor General of Canada, on behalf and in the name of the Queen.

Now, again, it seems to me that there is a change over the letter of the BNA Act, not over the situation of the Crown perhaps as it has evolved but we are dealing with the technical words of the legislation. With apologies to Senator Roblin for getting into this kind of question, I think we do want at least to be reassured that there are federal powers technically to do what the federal government is planning to do. So, either way it seems to me there is a problem for the Minister to address himself to and I hope that he will be able to give us some elucidation on this rather elusive point.

**Mr. Lang:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, I think I should make clear that in answer to an earlier question, where Senator Flynn had asked about possible power of Parliament, I believe in his question he may have included both the monarchy and the Senate. And in my answer I meant to deal certainly only with the Senate when I described the power of Parliament under Section 91(1). I do not take the same position in regard to the monarchy and really that touches exactly on the question which Mr. MacGuigan has raised. I do not because I do believe it is possible to make the case that the Lieutenant Governor is indeed the representative of the Queen for some purposes.

Of the three alternatives which Mr. MacGuigan put forward, I think I would take the one which suggests that the Lieutenant Governor may be the representative of the Queen for some purpose and may be a federal officer for some others. But, certainly for some purpose, it seems to be the better view that the Lieutenant Governor does represent the Queen for certain purposes. Therefore, I think, the argument could be made that if that relationship were changed that would be going beyond the power of Section 91(1). As I made clear in my statement, that was not the intention, and there may well be some clarifications required and, indeed, perhaps even some fairly substantial change desirable to assure that no such change in the relationship is taking place in order to remove any doubt about the effect upon our power under Section 91(1).

I do not think that the change of relationship as described in Bill C-60 between the Crown and the Government of Canada in law, to bring it exactly in line with what has really been the practice, affects the relationship between the Queen and the Lieutenant Governor and one would have to look somewhere

## [Translation]

allusion au gouverneur général, seulement à la reine. Par conséquent, en faisant maintenant allusion au gouverneur général dans la loi, ne sommes-nous pas en train de modifier la position de la reine? Et si le lieutenant-gouverneur représente la reine, n'est-on pas en train de modifier également la position des assemblées législatives ou gouvernements provinciaux? Par contre, le lieutenant-gouverneur représente également le gouvernement fédéral. C'est maintenant que nous en venons à l'article 43 qui se lit comme suit:

Le gouverneur général du Canada détient, au nom de la reine, le pouvoir exécutif.

A nouveau, j'ai l'impression qu'on modifie la lettre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, peut-être pas le statut de la Couronne puisqu'il a évolué, mais nous changeons le libellé de la loi. Je m'excuse auprès du sénateur Roblin d'aborder cette question, mais nous voulons tous être assurés de ce que le gouvernement fédéral a bel et bien le pouvoir de faire ce qu'il entend faire. D'une façon ou d'une autre il y a bel et bien un problème que doit régler le ministre et j'espère qu'il pourra nous apporter quelques précisions.

**M. Lang:** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, en répondant tantôt à une question du sénateur Flynn au sujet du pouvoir probable du Parlement, je croyais qu'il faisait allusion et à la monarchie, et au Sénat. En lui répondant, quand j'ai parlé du pouvoir conféré au Parlement par l'article 91(1), je ne songeais qu'au Sénat. Je ne veux pas prendre position pour ce qui est de la monarchie, ce qui fait l'objet même de la question de M. MacGuigan. Je ne le veux pas car je suis convaincu qu'il est possible de prouver que, dans certains cas, le lieutenant-gouverneur représente bel et bien la reine.

M. MacGuigan présente trois possibilités parmi lesquelles je choisirai sans doute celle voulant que le lieutenant-gouverneur représente la reine dans certains cas et le gouvernement fédéral dans d'autres. Pour certaines fonctions, il semble préférable que le lieutenant-gouverneur représente effectivement la reine. Par conséquent, on pourrait avancer que si on modifiait cette relation, on outrepasserait le pouvoir accordé par l'article 91(1). Comme je l'ai dit dans ma déclaration, ce n'était pas notre intention, et il se peut qu'on soit obligé d'apporter des précisions au projet de loi, et même de le modifier de façon importante afin d'être certain qu'il n'y a aucun changement dans cette relation. Ainsi, on ne pourra plus se demander s'il n'y a pas eu abus du pouvoir qui nous est dévolu dans l'article 91(1).

Je ne crois pas que la modification apportée par le Bill C-60 à la relation entre la Couronne et le gouvernement du Canada—destinée à régulariser la pratique actuelle—affecte celle qui existe entre la Reine et le lieutenant-gouverneur. Pour arriver à ce résultat, il faudrait procéder autrement. Bien



*[Texte]*

else for that effect. But certainly we will be open to clarifications in regard to that section.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** But you are arguing, in effect, that the law in this context is the evolving law. It is not the letter of the British North America Act: it is the law as it has evolved in the relationship, and especially the role of the Governor General as it has evolved in Canadian life.

**Mr. Lang:** I am not sure that I would put it that way in terms of the actual relationship between the Lieutenant Governor and the Queen. If it were shown that in some way the bill were affecting that relationship, even though that were a matter of existing practice, I would not argue from the existing practice the power to change the law but rather would argue for a clarification and change in the bill.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right. But you are, of course, in the bill, purporting to change the wording of the British North America Act of 1867. Admittedly you are doing that in contemplation of the evolution that has taken place.

**Mr. Lang:** Yes, I think that is right.

**Mr. Lawrence:** On a point of order, Mr. Chairman. I am concerned that this committee is wasting its time on many items here that are going to have to be changed and where the government already is giving consideration to the change. I was wondering when we are going to see some of these changes and, in particular, the change in the legislation which the Minister has just indicated?

It seems fruitless for us to be discussing some of these matters when the government already has made up its mind to change them.

**Mr. Lang:** I would not agree that we have made up our minds to change them. I have indicated what our intention in the bill is and, as always with legislation, that intention may be written more clearly as a result of concerns by Members of Parliament, for instance in the process of passing the bill. I would expect that the final form of the bill will not even be the bill that is given first reading some time in another session of Parliament but a bill that goes through the parliamentary process and has been affected by the wisdom of members making sure that anything that is in doubt is made clear.

**Senator Forsey:** Bravo!

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lachance. No? Mr. Stanfield, then.

**Mr. Stanfield:** I appreciate the difficulties in achieving a new constitution or achieving an amending formula and I would be very reluctant to say or do anything to increase those difficulties, and I want to make that very clear because I am aware that the process has been going on for a long time, but I am very concerned about some of the things the Minister said this morning, some of the positions that he took. I cannot agree that the legal arguments are not very important. He did not really say that, but I do not like to think that we would be wasting our time in this committee dealing with something that is in serious doubt in terms of the jurisdiction of the federal parliament.

*[Traduction]*

entendu, nous apporterons toutes les précisions nécessaires à cet article.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous prétendez que ce projet de loi n'est que le reflet de l'évolution de choses. Ce n'est pas qu'on veuille changer le libellé de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais plutôt traduire en termes juridiques l'évolution de la relation, et surtout du rôle du gouverneur général dans la société canadienne.

**M. Lang:** Je doute que j'irais jusqu'à parler de la relation qui existe entre le lieutenant-gouverneur et la Reine. Si l'on arrivait à me prouver que le projet de loi risque de modifier cette relation, même si je savais que c'est conforme à la pratique, je n'en prendrais pas prétexte pour m'octroyer le pouvoir de modifier la loi, j'exigerais plutôt une modification du libellé du bill.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bien. Mais de toute façon, le projet de loi a pour but de modifier le libellé de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, et vous le faites certainement à cause de l'évolution qui s'est produite.

**M. Lang:** Je crois que c'est bien cela.

**M. Lawrence:** J'invoque le Règlement. Je crains que le comité ne perde son temps à étudier des dispositions qui devront être modifiées et que le gouvernement pense déjà à modifier. Quand va-t-on finalement nous présenter ces modifications, surtout celles dont vient de nous parler le Ministre?

Il est inutile de continuer à discuter de ce que le gouvernement a déjà l'intention de modifier.

**M. Lang:** Je n'irai pas jusqu'à dire que nous avons décidé de les modifier. Je vous ai simplement dit quel était l'objet du projet de loi; comme toujours, on pourrait peut-être exprimer cela un peu plus clairement, surtout après avoir entendu les plaintes et les craintes de tous les parlementaires. La dernière version du projet de loi ne sera même pas semblable à celle qui passera en première lecture à la Chambre; le bill sera modifié au cours du processus parlementaire habituel, grâce à la sagesse des députés qui veilleront à ce que tout soit très clair.

**Le sénateur Forsey:** Bravo!

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Lachance. Non? Monsieur Stanfield alors.

**M. Stanfield:** Je connais toutes les embûches qui se trouvent sur la voie d'une nouvelle constitution ou même d'une nouvelle formule d'amendement, alors loin de moi l'idée d'ajouter encore d'autres obstacles. Je sais qu'il y a déjà longtemps qu'on essaie d'y parvenir et je ne veux surtout pas compliquer encore les choses. Toutefois, certains propos du Ministre, certaines positions qu'il a prises ce matin m'effraient. Il dit que les arguments juridiques ne sont pas ce qu'il a dit textuellement, mais tout de même je ne voudrais pas que le comité perde son temps à étudier un projet du Parlement fédéral dont la constitutionnalité n'est même pas certaine.

## [Text]

I do not like to think that we would be wasting our time in that way. We may be wasting our time in a sense, anyway, if there is an election called next week: that is a risk that we have to run; but I do not think the federal government should increase the risk of us wasting our time by asking us to consider something about which there is real doubt as to the jurisdiction of Parliament. So I make no apology for raising and discussing the question of jurisdiction or for members of the Committee having raised it.

There is clearly a serious difference of opinion as to the powers of the federal parliament. The Minister takes a position very definitely but I do not think it is quite as simple as he has suggested. In fact, I am quite alarmed by the breadth of the sweeping claims he has made with regard to the legal powers that Section 91(1) gives to the federal government. But even if the Minister is very clear in his own mind, clearly convinced he is right, he would be the last, I am sure, to argue that that settles the matter as far as the country is concerned.

• 1200

He makes sweeping claims with regard to Section 91(1) which are very different from those made, for example, by the Prime Minister of the day, Mr. St-Laurent, who was no mean lawyer himself. And perhaps I might just read what Mr. St-Laurent said at the time the bill was before the House: He said:

I have recited to the House what has been done in the past in that respect. Here we are seeking a declaration whereby only such amendments as deal with matters within the exclusive concern of the federal authorities can be made in the future, as they have been made in the past, without consulting the provinces, but that they can be made here.

That is, in Parliament.

To that extent, but only to that extent, does this create a new situation. It does not change anything at all, except the venue where the amendments can be made.

That is Mr. St-Laurent on the effects of Section 91(1). And, as I say, he was regarded as no mean lawyer himself.

I am concerned that the sweeping claims that the Minister is making with regard to the powers of amendment given to the federal Parliament by Section 91(1) would do a good deal to unsettle even more many people in Canada today, who will feel even less secure than they do now about rights in their province or any protection that they have under the British North America Act.

I have sometimes tended to feel that some of my Quebec friends exaggerated the degree of centralization in this country, but if the Minister's claim as to the effect of Section 91(1) is right, that is a very unsettling situation in the country, in my judgment.

I do not think he is right. I think the question should be settled, preferably by a reference to the court if that is possible.

## [Translation]

Je ne veux pas que nous perdions notre temps à cela. Peut-être perdons-nous notre temps de toute façon puisqu'on risque de déclencher des élections la semaine prochaine, mais cela fait partie du jeu. Le gouvernement fédéral n'aurait certes pas l'idée de nous faire perdre notre temps en nous demandant d'étudier des mesures qui ne sont peut-être même pas constitutionnelles. Je n'ai donc pas l'intention de m'excuser en soulevant le problème de la juridiction et les autres membres du comité qui en ont également parlé n'ont pas à s'excuser non plus.

Il semble y avoir une nette divergence d'opinion quant au pouvoir du Parlement fédéral. Le Ministre prend une position très nette qui n'est pas aussi simple qu'il veut bien le laisser croire. Et même, je suis fort inquiet de l'incroyable étendue des pouvoirs qui, d'après lui, sont confiés au gouvernement fédéral par l'article 91(1). Mais même si le ministre est en accord avec lui-même, s'il est persuadé d'avoir raison, il serait certainement le dernier à prétendre que cela règle la question une fois pour toutes.

Il donne toute une interprétation de l'article 91(1), mais elle est fort différente de celle faite par le premier ministre de l'époque, M. St-Laurent, qui était lui-même un excellent avocat. Laissez-moi d'ailleurs vous lire ce que M. St-Laurent a dit à la Chambre au moment de l'étude du projet de loi:

Je viens de vous énumérer ce qu'on a déjà fait à ce sujet par le passé. Et maintenant, nous voulons faire déclarer qu'à l'avenir, comme par le passé, on ne pourra apporter des amendements, sans consulter les gouvernements provinciaux, que dans les domaines relevant exclusivement des autorités fédérales. Ces modifications seront apportées ici.

Il veut dire au Parlement.

Voilà la seule nouveauté. On ne change absolument rien, si ce n'est les domaines dans lesquels on peut apporter des modifications.

Voilà ce que M. St-Laurent a dit sur l'application de l'article 91(1). Et on le considérait comme un excellent avocat.

Je crains que l'interprétation aussi large, donnée par le ministre, de l'article 91(1) et des pouvoirs d'amendement qu'elle délègue au Parlement fédéral risque de gêner encore plus de canadiens qui seront encore moins certains des droits de leur gouvernement provincial et de la protection que leur apporte l'Acte de l'Amérique du nord Britannique.

Il m'est parfois arrivé de penser que certains de mes amis québécois exagéraient le degré de centralisation au pays, mais si l'interprétation que fait le ministre de l'article 91(1) est la bonne, c'est très inquiétant.

Mais je ne crois pas qu'il ait raison. On devrait trancher la question en saisissant les tribunaux de cette affaire, si possible.



*[Texte]*

He argues, furthermore, that there is no particular interference with the provinces—and I just mention this as an example—with regard to the House of the Federation as to the method of appointment. He says it only gives the provinces an opportunity to participate. I suggest that the whole thrust of Clause 63, for example, and the general proposal of the federal government with regard to how the House of the Federation should be appointed, the whole thrust is that, in fact, the provincial legislatures will take part.

That cannot be denied. And if that is the case, it seems to me to be very questionable, at least—I might use a stronger word—but very questionable to suggest that this is designed only to give the provinces the right to participate.

It is contemplated in the bill that they will participate, and the proposal falls to the ground, in effect, if they do not participate.

Now, one could go on. I think, from a point of view of strategy and tactics with regard to getting some agreement, it involves an enormous presumption on the part of the federal government to make a proposal like this with respect to provincial legislatures without their approval. And, going beyond that, I would not mind having the brief to argue the case that this is unconstitutional. But whether I am right or the Minister is right, these questions should be settled.

So, in substance, Mr. Chairman, I am very unsettled by the breadth of the sweeping claims that the Minister has made this morning with respect to the legal authority that Section 91(1) gives to the Parliament of Canada to change fundamental institution—in the case of the Senate, designed to protect the provinces and the regions, in some sense at least—and to do this unilaterally. I think that claim is a further unsettling injection in the already unsettled relationships in this country and I do not think the Minister can be quite as confident as he seems to be here this morning, really, that he can predict what the Supreme Court of Canada will do with regard to this question. Sometimes it is pretty hard to predict what a court will do, particularly in an area where there are not all that many precedents, Mr. Chairman. I will ask the Minister to reconsider his position.

• 1205

**Mr. Lang:** Mr. Chairman, first of all, Mr. Stanfield has referred to former Prime Minister St-Laurent's view at the time of the 1949 amendment, and I will just point out that that is indeed consistent with what is being said here about the power under Section 91.1, as is evidenced by the fact that prior to 1949 some very significant changes such as the distribution of the House of Commons, the admission of Newfoundland and the like were made by the United Kingdom Parliament without consultation of the provinces. The major change that was made in 1949 is that these changes could now be made by Parliament without consulting the provinces, indeed, in keeping with the tradition that that consultation was desirable, that tradition would be maintained. That may not make it a matter of law, and of course, in terms of sweeping powers, there is quite a potential breadth of power in Parliament indeed in relation to addresses to the United Kingdom. But really, no

*[Traduction]*

Il prétend en outre que cela ne touche absolument pas les provinces; et pourtant, prenez un seul exemple, celui de la Chambre de la fédération et le mode de nomination. D'après lui, on donne uniquement aux provinces la chance de participer. Mais moi, je crois que l'article 63 et, en général, tout ce que propose le gouvernement fédéral au sujet de la Chambre de la fédération et de la façon dont ses membres devraient être nommés concerne bel et bien les assemblées législatives provinciales.

C'est indéniable. A ce moment-là, je trouve pour le moins assez discutable de prétendre que c'est conçu ainsi uniquement pour permettre aux provinces de participer.

Comme le projet de loi présume que les provinces vont participer, tout va tomber à l'eau si elles refusent.

Et on pourrait continuer. Il me semble que la stratégie et les tactiques reposent beaucoup trop sur la présomption que les gouvernements provinciaux vont accepter, puisque le gouvernement fédéral fait cette proposition sans obtenir préalablement leur approbation. J'avoue que j'aimerais bien avoir moi-même à plaider la cause de l'anticonstitutionnalité. Que ce soit moi qui ait raison ou que ce soit le ministre, le litige doit être tranché.

Donc, en résumé, je suis très inquiet de l'étendue de pouvoirs qui, d'après le ministre, sont confiés par l'article 91(1) au Parlement du Canada qui pourrait modifier des institutions fondamentales, dans ce cas le Sénat, conçu afin de protéger les droits des provinces et des régions, et de le faire unilatéralement. Cette interprétation risque de jeter de l'huile sur le torchon qui brûle déjà entre les paliers de gouvernement. Le ministre n'est certainement pas aussi sûr de son fait qu'il le paraît ce matin, pour prédire comment la Cour suprême du Canada règlera ce litige. Il est parfois très difficile de prédire le jugement d'un tribunal, surtout dans un domaine où il n'y a pas beaucoup de jurisprudence. Je demanderai donc au ministre de revoir sa position.

**M. Lang:** M. Stanfield a fait allusion à l'ancien premier ministre Louis St-Laurent et à l'opinion qu'il a exprimée au moment de l'étude de l'amendement de 1949. Mais le passage qu'il a cité va dans le même sens que ce que j'ai dit au sujet du pouvoir accordé par l'article 91.1, comme le prouve le fait qu'avant 1949, le Parlement du Royaume-Uni a apporté d'importantes modifications (redistribution des sièges à la Chambre des communes, entrée de Terre-Neuve dans la Confédération) sans consulter les provinces. La grande modification de 1949 précisément a été apportée pour qu'on puisse faire des amendements au Parlement sans consulter les provinces, conformément à la tradition, tandis qu'on continuerait de les consulter lorsque ce serait souhaitable. Ce n'est pas-être pas une question de droit, mais il n'en reste pas moins que le Parlement a des pouvoirs très étendus pour ce qui est des adresses au Parlement du Royaume-Uni. Mais en fait, per-



*[Text]*

one ought to be unsettled by that fact of that potential power existing when the whole history of the country has been consultation, seeking consent, upon consultation seeking consent in relation to the whole range of changes which affect a province's distribution of powers and all the rest. Indeed, moving as we are moving with Bill C-60 really arises out of the fact that we have not succeeded in producing the necessary consent in those consultations. So narrowing down our action to those parts which can be done by Parliament alone, we are concentrating on that as a part, phase one, of our action. Obviously, the other parts, the parts which are directly relating to the powers of the provinces, will be subject to that seeking of consent which has continued for so many years.

I should add, I suppose, that clearly the thrust of the bill is, as Mr. Stanfield says, that we would expect the provinces to take part in the appointment process in relation to the House of the Federation, but to argue from that that is some imposition upon them seems to me to say that since they will take part because it will be desirable and seem to be desirable for them to do so makes it an imposition is a false argument, in the same way that if some good thing were being offered by me freely to you would be an imposition because you would likely accept it.

**Mr. Stanfield:** Mr. Chairman, just a very brief comment. What seems desirable to the Minister may not seem so desirable to the provinces. It may be difficult for a federal minister to understand that, but it is not so difficult for some of us who have been in provincial legislatures.

**Mr. Lang:** I am not sure Mr. Stanfield is predicting that if this bill were law the provinces would not exercise their appointment power.

**Mr. Stanfield:** They may have no alternative, but they may not be very happy about it.

**Mr. Lang:** Well, there is a clear alternative set out for them in the bill.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Fournier.

**Le sénateur Fournier:** Monsieur le président, la séance de ce matin de notre comité, je crois, est très probablement la plus intéressante que nous ayons eue depuis le début. Je veux féliciter le ministre pour la clarté de son exposé. Il défend la position du gouvernement, qui propose un bill très important à notre attention. Je désire également féliciter ceux qui m'ont précédé et qui ont pris part au débat. Ce fut un débat instructif. Nous avons appris quelque chose de plus que ce que nous savions déjà.

J'en reviens aux remarques que je désire faire. Ce n'est pas la première fois que le Canada fait face à un problème constitutionnel. Sans remonter au déluge, dès 1760, quand nous avons changé d'allégeance et que le Canada a cessé d'être une colonie française pour devenir une colonie anglaise, nous avons eu un régime constitutionnel qui était le gouvernement militaire.

Après, est venu l'Acte de Québec en 1774, et après, l'Acte d'Union en 1840, et enfin, l'Acte de l'Amérique du Nord

*[Translation]*

sonne ne doit s'inquiéter du fait qu'il existe un tel pouvoir puisque dans toute notre histoire, on a toujours consulté les provinces, sans toutefois chercher à obtenir leur consentement, pour toute une série de modifications qui risquaient de modifier le partage des pouvoirs avec elles. D'ailleurs, si nous proposons ce Bill C-60, c'est parce que nous ne sommes pas arrivés à obtenir le consentement des gouvernements provinciaux au cours de nos consultations. Nous avons donc décidé d'agir dans les domaines où le Parlement peut agir seul, et c'est ce qui constitue la première phase de notre projet. Les autres stades qui toucheront les pouvoirs des provinces devront obtenir l'approbation de celles-ci, et c'est ce que nous essayons de faire depuis des années.

J'ajouterais que l'objet du projet de loi, comme l'a bien dit M. Stanfield, est de faire participer les provinces à la nomination des membres de la Chambre de la Fédération, mais de là à en déduire que nous essayons de leur imposer quelque chose, c'est aller trop loin. Il serait faux de prétendre que, parce que les gouvernements provinciaux peuvent juger souhaitable de participer à ce processus, on puisse en déduire qu'on les y a obligés. Ainsi, si on m'offrait quelque chose de bien que j'accepterais volontiers, on n'irait pas prétendre qu'on m'y a forcé.

**M. Stanfield:** Monsieur le président, une courte observation. Ce qui peut paraître souhaitable au ministre n'est pas nécessairement souhaitable pour les provinces. Peut-être qu'un ministre fédéral a du mal à comprendre cela, mais certains d'entre nous qui ont déjà fait partie de gouvernements provinciaux le comprennent beaucoup mieux.

**M. Lang:** Je ne crois pas que M. Stanfield essaye de prédire qu'une fois le bill adopté, les provinces ne profiteront pas de leur pouvoir de nomination.

**M. Stanfield:** Peut-être n'auront-elles pas le choix, peut-être ne le feront-elles pas de gaieté de cœur.

**M. Lang:** Mais on leur offre une alternative.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Fournier.

**Senator Fournier:** Mr. Chairman, this morning's meeting is by far the most interesting one we have had since we began sitting. I want to congratulate the Minister for making such a clear presentation. He defends his government's position in bringing such an important bill to our attention. I would also like to congratulate those who spoke before me, as well as those who took part in the debate. It was quite constructive. We have learned new things.

But let us come back to the remarks I would like to make. It is not the first time that Canada faces a constitutional crisis. I do not mean to go back as far as the Flood, but our first Constitution goes back to 1760, when Canada ceased to be a French colony and became an English colony with a military government.

Then there was the Quebec Act of 1774, the Union Act of 1840, and the British North America Act of 1867. Some

## [Texte]

britannique en 1867. A chaque fois, il y a eu des progrès d'accomplis, mais aujourd'hui, la situation dans laquelle nous nous trouvons est celle-ci; nous avons une constitution écrite qui date de plus de 111 ans. Dans le monde, quantité de choses se sont produites depuis. Le monde n'est plus ce qu'il était; le Canada n'est plus ce qu'il était; la société n'est plus ce qu'elle était.

Alors, nous constatons que la constitution canadienne, qui pouvait être un chef-d'œuvre lorsqu'elle a été conçue par les pères de la Confédération et qui certainement en était un, aujourd'hui ne cadre plus avec les besoins et les nécessités de la vie nationale de chaque Canadien. Elle est devenue, à mon sens, un cadre, un vêtement juridique trop petit. Le Canada a évolué, surtout depuis la fin de la première Guerre mondiale; le Traité de Versailles, le traité de la pêche au flétan avec les États-unis en 1923, le tout, de précédent en précédent, pour aboutir à Westminster en 1931, où il a été défini que chaque pays membre de la famille britannique était égal à l'autre. La définition est que l'Angleterre restait *primus inter pares*. Le Canada obtenait donc un degré de souveraineté complet, total, avec naturellement quelques vestiges qui sont devenus des symboles et qui ne dérangent en rien la vie nationale, la vie économique, la vie politique canadienne.

Mais voici qu'aujourd'hui, parce que le gouvernement a toujours voulu bien faire, il a envahi des domaines qui ne lui appartenaient pas. Nous avons commencé par les pensions de vieillesse, suivies des allocations familiales, de l'assurance-chômage, et récemment de l'assurance-santé, les soins médicaux. Ce sont des domaines qui ne sont pas, par définition, des domaines qui relèvent de la juridiction fédérale, mais bien de la juridiction des provinces.

Or, il me semble que nous devrions nous retirer de ces juridictions et laisser aux provinces l'entière responsabilité d'administrer les affaires qui relèvent du bien-être social, des lois sociales. Je me souviens d'un mot de Sir Wilfrid Laurier, je ne peux pas actuellement vous en donner, de mémoire, la date et l'endroit, mais je sais que Sir Wilfrid a déjà dit que c'était un non-sens de taxer des citoyens pour permettre à un autre ou à d'autres gouvernements de dépenser de l'argent.

Je crois que nous devrions réduire nos taxes, laisser aux gouvernements provinciaux le soin de taxer eux-mêmes pour administrer les affaires des provinces. Vu que nous sommes un pays démocratique, et que la démocratie est par définition un système de participation, chaque citoyen, chaque famille, chaque groupement de citoyens, par conséquent chaque province, doit en arriver à un degré de souveraineté que nous devrions reconnaître. Elles sont capables de s'administrer. Nous devons leur faire confiance. Nous devons croire, qu'avec l'expérience de l'administration gouvernementale britannique que nous avons au Canada et dans chaque province depuis plus de deux siècles, l'expérience est suffisante pour nous convaincre que les provinces devraient être reconnues comme majeures, et non plus continuer à être tenues dans un état de minorité, tel que nous le faisons aujourd'hui. Et ce que nous donnons à une province, nous devrions l'accorder à toutes les provinces.

## [Traduction]

progress was made with each piece of legislation, but the written Constitution we now have goes back more than 111 years. A lot of water has flowed under the bridge since that time and Canadian society is very much different from what it was a century ago.

The Constitution drawn up by the Fathers of Confederation more than a century ago was a masterly piece of legislation, but it no longer fits the needs of present day Canada. It is like a suit we have outgrown. Canada has evolved, especially since the end of World War I. Different treaties have marked the stages of this evolution, such as the Versailles Treaty, the Halibut Fishing Ground Treaty we signed with the United States in 1923, and the Westminster Treaty of 1931 which stated that Great Britain was the first among equals and that all the Commonwealth member countries were of equal status. This meant that Canada became a sovereign state with certain symbolic links to Great Britain which took nothing away from her economic and political autonomy.

But since that time, the well-intentioned Federal Government has interfered in spheres of activity which do not come under its jurisdiction. It began with old age pensions and baby bonuses, followed by unemployment insurance and more recently, medical and health insurance. All of these spheres of activity are by definition under provincial jurisdiction.

I think the Federal Government should get out of all these areas and give the provinces complete authority in the field of social welfare. I am reminded of a remark made by Sir Wilfrid Laurier. I cannot tell you when or where he made this statement, but at one point he said that it was ridiculous for the federal government to tax Canadian citizens and then let other levels of government decide how the money was to be spent.

I think we should cut back federal taxes and let the provinces find the money they need to take care of provincial matters. We are a democratic country and democracy means that each citizen, family, group and each province should achieve a certain degree of autonomy to be recognized by everyone. The provinces are capable of handling this kind of responsibility and we should trust in their abilities. We should look upon the provinces as adult political entities which have had more than two centuries of experience in the art of self-government. Provincial experience in the field of self-government goes right back to the days of British home rule. Also, whatever we give to one province should be given to every province.



*[Text]*

Les mesures de justice distributive devraient aujourd'hui être exercées principalement par les provinces qui composent la fédération canadienne. Nous sommes ici pour assurer le bien-être du peuple canadien. Nous voulons que les amendements que nous apportons au cadre juridique dans lequel vit le peuple canadien soient un progrès. Et nous devons avant de voter être sûrs que nous votons pour le progrès.

Par conséquent, en terminant, monsieur le président, la seule question que je désire poser au ministre est celle-ci: en ce qui concerne les pouvoirs de la monarchie, le statut du gouverneur général de même que celui des lieutenants-gouverneurs des provinces, en ce qui concerne le statut de la Cour suprême, celui du Sénat canadien, vu qu'il n'y a pas péril dans la demeure, ce n'est pas urgent, ce n'est pas le noyau du problème, vu qu'il n'y a pas urgence, je demande au ministre si le gouvernement serait disposé à suspendre, à enlever ces points-là de son projet de loi pour s'en tenir exclusivement aux points importants, au noyau du problème, celui des pouvoirs des provinces en matière d'administration, et de corriger les articles de la Constitution canadienne qui définissent les juridictions d'Ottawa et des différents gouvernements provinciaux.

Je crois que nous devrions nous retirer. Il y a là-dessus, à mon sens, un consensus universel à travers le Canada. Il y a quelque chose qui ne va pas et ce n'est pas en corrigeant la Cour suprême, le statut de la reine, de la monarchie, ou le statut du Sénat que nous allons remédier à la situation. Le problème, il est principalement dans la distribution des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des provinces. Et je demande, non seulement je pose la question, mais je demande également au ministre de transmettre au gouvernement le désir de beaucoup plus de monde qu'on ne le croit de laisser de côté ce qui ne paraît pas urgent, ce qui ne paraît pas important, pour se confiner à l'essentiel du problème constitutionnel qui se pose actuellement.

Je vous remercie, monsieur le président, et je vous remercie, monsieur le ministre.

**Mr. Lang:** Mr. Chairman, I do not think the attention to these problems which are before us in Bill C-60 needs to interfere with the discussion and development of new positions in relation to the division of powers, nor indeed to the other question which I consider to be important which is the patriation of the constitution to Canada with a workable amendment formula. I think all these things are sought after or changes in them and thought about them or sought after by Canadians and your attempting to proceed, in effect, in relation to all of them at this time. The question of the supreme court, the question of the Senate and its role, the question of how different viewpoints from the provinces and regions might be represented in the House in Parliament, have certainly been put forward by many Canadians as matters of concern.

• 1220

I think it is the nature of the governmental process to be concerned very often about major questions and minor questions and medium questions all at the same time and one cannot in the nature of things put the minor ones aside and say that we will do them all after the major ones are dealt with. I

*[Translation]*

Distributive justice should be a provincial prerogative. We are gathered about this table to work for the welfare of all Canadians. We want any amendments made to the Canadian legal system to be a step forward. Before acting, we must be quite sure that any changes agreed upon are an improvement.

In closing, Mr. Chairman, I have one question to ask the Minister. In my opinion, the role of the monarchy, the status of the Governor General and of the Lieutenants Governor, and the reform of the Supreme Court and the Senate are not especially urgent matters. Since that is the case, I wonder if the government would be prepared to limit itself for the moment to a discussion of the most central problem of all; the sharing of power between the federal government and the provinces. Would you be prepared, Mr. Minister, to limit yourself to the amending of those clauses in our present constitution which define provincial and federal jurisdictions?

I think the federal government should get out of those spheres of activity which were meant to come under provincial jurisdiction. There would appear to be widespread agreement on this point. Something is wrong with our present system of government, and we are not going to make matters any better by reforming the Senate or the Supreme Court, or dealing with the status of the Queen and the monarchy in Canada. The central problem is the distribution of power between the federal and provincial governments. A great many more people than one might think feel as I do. I feel we should leave to one side for a moment those matters which are of less importance and concentrate our energies on the most basic constitutional question of all.

Thank you, Mr. Minister, and Mr. Chairman, for your attention.

**M. Lang:** Monsieur le président, je ne pense pas que l'étude des questions soulevées dans le projet de loi C-60 nous empêche de nous pencher en même temps sur le partage des pouvoirs législatifs. A vrai dire, rien nous empêche d'étudier toutes les questions qui se rapportent au rapatriement de la Constitution canadienne par l'entremise d'une formule qui sera acceptable à tous. A mon avis, les Canadiens veulent faire des changements dans beaucoup de domaines, et non pas seulement en ce qui concerne le partage des pouvoirs. Les provinces et régions auront l'occasion de s'exprimer au sujet de la réforme du Sénat et de la Cour suprême et beaucoup de Canadiens nous ont déjà dit ce qu'ils pensent de nos modifications proposées.

Je crois que c'est la nature même du processus gouvernemental de s'occuper très souvent des questions importantes, peu importantes et de moyenne importance toutes à la fois, et on ne peut dans la suite normale des choses laisser de côté les questions peu importantes en disant qu'on les abordera après



*[Texte]*

think one has to be prepared to deal with all of them in effect at the same time and move along in regard to them, and that is what we are doing. We have made very clear our desire to begin discussions on the actual division of powers and that is seen by Senator Fournier as being very important.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The next three names are Senator Bird, Mr. Gauthier, Mr. Watson.

**Senator Bird:** My question is really chiefly concerned with human rights. I am sorry to have a switch over but I am sure you will be relieved that I have.

First of all, I want to say that I think it is essential that a Canadian Charter of Rights and Freedoms should be entrenched in the constitution and I am very, very glad that the government has come forward and has made this point.

What does concern me is that perhaps as outlined in Bill C-60 it does not go far enough or cover enough ground and this is the time when we must really make absolutely sure that what is entrenched is one that will apply to practically every case that may come up, otherwise we are going to leave something out which is going to discriminate against minorities or other groups that may need the support of such an act.

I have a number of questions I want to ask you, many of them which can be answered very quickly yes or no, merely for the information of this Committee and for my own information. Supposing I just ask them, do you think, Mr. Minister, that would be the easiest way of doing it?

To begin with what I want to know is would this proposed charter have precedence over other acts? I have in mind of course the Indian Act at the moment.

**Mr. Lang:** Yes, as it is written it would immediately in regard to the Federal Parliament; obviously it would only in regard to the legislatures if it had been adopted by them.

**Senator Bird:** I was concerned about the Supreme Court declaration on the Indian Act with regard to women of course.

The next one is just a number of points. I have been reading the Human Rights Declaration which we signed at the United Nations in 1948. I realize that is not binding but presumably did you, before that was signed, get agreement from the provinces? Because usually, as I remember when I have been on delegations to the UN for the federal government, on most things we had to get agreement before we could sign them.

**Mr. Lang:** We did not before them, but . . .

**Senator Bird:** Well in 1948 we signed it and there is no doubt about that. It was universal. The only people who abstained were the Russian Bloc.

**Mr. Lang:** Mr. Chairman, with your permission, Mr. Strayer might answer.

**Mr. Strayer:** Mr. Chairman, to the best of my knowledge there was no consultation with the provinces before the Uni-

*[Traduction]*

s'être occupé des questions importantes. Je crois qu'on doit être prêt à s'occuper de toutes les questions à la fois et procéder à leur égard, et c'est ce que nous faisons. Nous avons clairement exprimé notre désir d'entamer des discussions sur la répartition des pouvoirs, et le sénateur Fournier considère cette question comme très importante.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La parole passera au sénateur Bird, ensuite à M. Gauthier, et puis à M. Watson.

**Le sénateur Bird:** Ma question a surtout trait aux droits de l'homme. Je m'excuse de changer de sujet, mais je suis convaincu que vous serez heureux de ce changement.

Premièrement, je tiens à dire qu'à mon avis il est essentiel d'entériner dans la constitution une charte canadienne des droits et des libertés, et je suis vraiment content que le gouvernement ait mentionné cette question.

Ce qui me préoccupe c'est que l'ébauche de cette charte contenue dans le Bill C-60 ne va peut-être pas assez loin et n'a peut-être pas assez de portée, et c'est maintenant qu'il nous faut être absolument sûrs que ce qui est entériné est une charte qui va s'appliquer à pratiquement chaque cas qui pourrait surgir, autrement nous allons laisser de côté quelque chose qui pourrait être injuste envers les minorités ou d'autres groupes qui pourraient avoir besoin de l'appui d'une telle loi.

J'ai plusieurs questions à vous poser, dont certaines ne demandent qu'un oui ou un non en réponse, tout simplement pour la gouverne de ce comité et pour ma propre information. Si je les pose tout simplement, monsieur le ministre, croyez-vous que ce serait la façon la plus simple de procéder?

Pour commencer, je voudrais savoir si la charte proposée prendrait la priorité sur les autres lois? Je pense bien sûr ici à la Loi sur les Indiens.

**M. Lang:** Oui, comme elle est écrite elle prendrait immédiatement priorité pour ce qui est du Parlement fédéral; évidemment, elle ne prendrait la priorité dans les législatures que si elles l'adoptent.

**Le sénateur Bird:** La déclaration de la Cour suprême relative à la Loi sur les Indiens par rapport aux femmes me préoccupe, bien sûr.

Ensuite, il y a plusieurs questions. J'ai lu la Déclaration des droits de l'homme que nous avons signée aux Nations unies en 1948. Je comprends que cette déclaration n'est pas obligatoire, mais avant la signature, avez-vous obtenu l'accord des provinces? Car d'habitude, comme je me souviens de mon expérience à titre de membre de délégations au Nations unies pour le gouvernement fédéral, pour la plupart des choses il nous fallait obtenir l'accord avant de les signer.

**M. Lang:** Nous n'avons pas obtenu l'accord avant de signer, mais . . .

**Le sénateur Bird:** Eh bien, nous l'avons signée en 1948, il n'y a aucun doute. C'était universel. Les seuls à s'abstenir étaient les pays du bloc russe.

**M. Lang:** Monsieur le président, si vous permettez, M. Strayer va répondre.

**M. Strayer:** Monsieur le président, à ma connaissance il n'y a pas eu de consultations avec les provinces avant d'adopter la

## [Text]

versal Declaration of Human Rights was adopted. However, since that time the UN, as you know, has developed the two human rights covenants, the civil and political rights covenants and the economic and social and cultural rights covenants. Those were adopted in 1966 and Canada acceded to them in 1976 after consulting all the provinces and getting their undertaking to implement the covenants to the extent that they would be within their jurisdiction.

**Senator Bird:** Therefore it might be easier to get agreement from the provinces than one might first fear.

I have, a number of small points leading to the human rights document. Why did you leave this out of Bill C-60? There is one here for instance on page 5; it is a continuation of Clause 6 and it says:

—the right of the individual . . .  
is guaranteed:

. . . to the use and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except in accordance with law;

In the UN Charter it says only property. I think the use and enjoyment of property is one that might lead to very strange decisions by courts. Why have people not the right to own property. Why is that not entrenched?

**Mr. Lang:** I think the draftsman simply believed that the words "use and enjoyment" were broad enough to comprehend what . . .

• 1225

**Senator Bird:** It may have a legal meaning that I am not aware of, not being a lawyer, but it is something that one wants to be sure of, I think.

Then there is the right to "resume the gaining of a livelihood", which I think is a rather squeamish way of saying the right to work, but I will let you have that, "gaining of a livelihood in any province". That is page 6, Section 8. Then it goes on to say:

subject to any laws of general application in force in that province or territory but in all other respects subject only to such limitations on his or her exercise or enjoyment of those rights as are reasonably justifiable otherwise than on the basis of the place of his or her residence or domicile, previous residence, or domicile, or birth.

At the moment, this concerns me a great deal in the light of what is happening to construction workers who live in Ontario and would like to work in Quebec, and it does not seem to be possible for them to do so. Now we are getting what is equally bad, Ontario discussing retaliation.

Now surely it is the right of a Canadian to work in any part of Canada. Are you going to allow local legislation to interfere with that? I wonder, do you feel that your document is sufficiently strong?

**Mr. Lang:** I think it is. I think it is simply recognizing that certain rules and qualifications may have to be in place. There

## [Translation]

Déclaration universelle des droits de l'homme. Mais depuis lors, comme vous le savez, les Nations unies ont mis au point les deux conventions des droits de l'homme, la Convention des droits civils et politiques et la Convention des droits économiques, sociaux et culturels. Ces conventions ont été adoptées en 1966, et le Canada a adhéré à ces conventions en 1976 après avoir consulté toutes les provinces et avoir obtenu leur engagement de mettre en vigueur les conventions dans la mesure où elles tombent sous leur compétence.

**Le sénateur Bird:** Il pourrait donc être plus facile d'obtenir l'accord des provinces qu'on ne pourrait le penser au premier abord.

Il me reste plusieurs petites questions menant au document des droits de l'homme, à savoir pourquoi vous n'en avez pas inclu certaines choses dans le Bill C-60. Par exemple, à la page 5, l'article 6 dit ceci:

Tout individu jouit du droit . . .  
fondamental, donc garanti:

. . . de posséder des biens et de n'en être privé que conformément à la loi;

Dans la charte des Nations unies on ne parle que de biens. Je crois que le texte anglais, qui parle de l'utilisation et la jouissance des biens, pourrait mener à des décisions étranges par les tribunaux. Pourquoi les gens n'ont-ils pas le droit de posséder des biens? Pourquoi ce droit n'est-il pas entériné?

**M. Lang:** Je crois que le rédacteur croyait tout simplement que le sens de l'expression «utilisation et jouissance» était assez large pour comprendre . . .

**Le sénateur Bird:** Cette expression a peut-être un sens juridique que je ne connais pas, n'étant pas avocat, mais c'est quelque chose qu'on devrait vérifier, je crois.

Il y a ensuite le droit d'assurer sa subsistance, qui à mon avis est une façon délicate de dire le droit de travailler, il faudrait dire, «d'assurer sa subsistance dans n'importe quelle province.» C'est à la page 6, article 8. Puis, il y a ceci:

sous réserve des lois d'application générale en vigueur dans la province ou les territoires et sous réserve des restrictions qui peuvent être raisonnablement justifiées autrement que par son lieu de résidence ou de domicile passé ou actuel ou de son lieu de naissance.

A présent, cela m'inquiète beaucoup étant donné le sort des travailleurs de la construction domiciliés en Ontario qui voudraient travailler au Québec, et qui ne semblent pas avoir la possibilité de le faire. Nous en arrivons alors à une situation aussi mauvaise en Ontario, où l'on parle de représailles.

Il s'agit certes du droit pour tout Canadien de travailler n'importe où au Canada. Allez-vous permettre aux lois locales de contrevenir à cela? Je me demande si vous trouvez que votre document est assez fort?

**M. Lang:** Je crois que oui. Je crois qu'il s'agit tout simplement de reconnaître le fait que certains règlements et quali-

## [Texte]

are reasons why an unqualified person ought not be able to practice medicine, just to give one example of the kind of local rule that would obviously apply. The test will be the application equally regardless of residence.

**Senator Bird:** Should it not be spelled out perhaps more clearly then in such an act as this that will be entrenched, just to avoid controversies and long legal discussions.

**Mr. Lang:** I will certainly be glad to look at that further.

**Senator Bird:** Thank you.

**Mr. Lang:** Although I would have thought it is a . . .

**Senator Bird:** There are just three other things and I will be brief because I am afraid of the Chairman of course.

Article 5, on page 146, of the Universal Declaration of Human Rights says:

No one should be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Surely that is a right that should be entrenched in light of recent actions by a judge in Ontario who dismissed a case because a woman had been, he felt, treated inhumanely by the police. That is one that I hope you would consider.

Then there is Article 16(1) of the Universal Declaration of Human Rights, which deals with marriage that comes under federal jurisdiction, and it says:

Men and women of full age, without any limitation due to race, nationality or religion, have the right to marry and to found a family. They are entitled to equal rights as to marriage, during marriage and at its dissolution.

It seems to me that that is something that should be in such a bill as this.

Incidentally, on the right to own property, the Universal Declaration of Human Rights says:

. . . alone as well as in association with others.

I think it might be a good idea to consider that, because yesterday we heard a submission from the Inuit group who said that they were community organized rather than individually organized, and perhaps this would answer some of their worries. I am also thinking of groups like the Hutterites who have rights now that might be denied by a government less humane than the one we have now.

I wondered why you did not include the right of everyone to equal pay for equal work. I know it is written in the statutes of the provinces, and in the federal law, but it should surely be entrenched.

Have you considered, since it is not there, that everyone should have the right to form and to join trade unions for the protection of his interests? I think that could lead to some very interesting discussion but it certainly is one that perhaps you should accept, so we would not have any government arbitrarily removing it.

## [Traduction]

cations doivent être respectées. Il y a des raisons pourquoi une personne non qualifiée ne doit pas pratiquer la médecine, pour donner un exemple du genre de règlement local qui, évidemment, s'appliquerait. La preuve sera l'application égale, indépendamment du domicile.

**Le sénateur Bird:** Ne devrait-on pas expliquer plus clairement, dans une telle loi qui va être entérinée, afin d'éviter des controverses et des discussions juridiques longues?

**M. Lang:** Je ne manquerai pas d'étudier cela un peu plus à fond.

**Le sénateur Bird:** Merci.

**M. Lang:** Pourtant il me semblerait que . . .

**Le sénateur Bird:** Il me reste seulement trois choses, et je serai brève car je sais que le président m'a à l'oeil.

L'article 5, à la page 146 de la déclaration universelle des droits de l'homme, dit ceci:

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Ce droit devrait sûrement être entériné en vue de la décision récente d'un juge de l'Ontario qui a déclaré un non-lieu parce qu'une femme avait été, à son avis, traitée de façon inhumaine par la police. J'espère que vous allez considérer ce droit.

Ensuite il y a l'article 16(1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui traite du mariage, qui tombe sous la compétence fédérale, et qui dit:

A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.

Il me semble que cela devrait se trouver dans un projet de loi comme celui-ci.

D'ailleurs, à propos du droit de posséder des biens, la déclaration universelle des droits de l'homme dit:

. . . aussi bien seul qu'en collectivité . . .

Je crois qu'on ferait bien de considérer cela aussi, parce qu'hier nous avons entendu la présentation du groupe des Inuit, qui se disent organisés collectivement plutôt qu'individuellement, et un tel droit pourrait dissiper certaines de leurs craintes. Je pense également aux groupes comme les Hutterites qui ont maintenant des droits qui pourraient être retirés par un gouvernement moins humain que le gouvernement actuel.

Je me demande pourquoi vous n'avez pas inclut le droit de toute personne de recevoir un paiement égal pour un travail égal. Je sais que ce droit existe dans les statuts des provinces, et dans le droit fédéral, mais il faudrait sûrement l'entériner.

Avez-vous considéré, étant donné que cela ne se trouve pas dans le projet de loi, que toute personne devrait avoir le droit de former et de s'associer à des syndicats ouvriers afin de protéger ses intérêts? Je crois que cela pourrait mener à des discussions assez intéressantes, mais c'est certainement un droit qu'il faudrait conférer, afin qu'aucun gouvernement ne puisse le retirer de façon arbitraire.



[Text]

• 1230

There are also, I think, certain social ones that I would be grateful if the government would consider. The equal work one, of course, I need not go into at any great length but there is Article 25 in the human rights declaration which I think should be considered:

Article 25.(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Now we have accepted that, of course, in our family allowances and our old age security, but is this not something that should be protected? In the light of present growing unemployment, we are considering depriving some people of some of the rights which perhaps they should have.

There is another article there which I can see you might be nervous about putting in but I think it is interesting that we did agree to it—the provinces did—that “parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children”. It is one that perhaps should be discussed at some length.

I see you, Mr. Lamontagne, looking at me coldly but I want this for the record—it is most important.

One final question which I think is quite clear. It is said that none of the issues that apply to the provinces can be brought into being until a province has signed the entire charter, which leads me to believe that the entire charter would have to be brought to a province and, if there were one or two clauses to which they would not agree, then they would not sign the charter and then we would not really have a charter of human rights applying to the entire country.

**Mr. Lang:** I think that is procedurally true and a problem, where we would have to take into account the desirability of amending the charter to meet the particular position of a particular province before the province would adhere to it. We would have to examine the tradeoff that is involved in that, between having a charter as we would like it and a charter which might not be quite so perfect but which would be accepted everywhere. That is something we would have to determine as we negotiate it.

**Senator Bird:** But the problem would be, would it not, that if you had it accepted with a lot of things that should not be in there, its chances of being amended would be very small, would they not?

**Mr. Lang:** Well, I think that is right, and obviously that would be one of the judgments which would have to be made in asking whether any novel or difficult-to-interpret rights ought to be included in the charter, even though in words and

[Translation]

Il y a aussi certains droits sociaux que je serais reconnaissant au gouvernement de considérer. Bien sûr, il n'est pas nécessaire de parler longuement du droit de travail égal, mais je pense qu'il faudrait considérer l'article 25 de la déclaration des droits, que voici:

Article 25(1) Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans d'autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Il est évident que nous avons approuvé ces droits dans nos allocations familiales et nos prestations de sécurité de la vieillesse, mais ne devrait-on pas protéger ces droits? Étant donné le chômage croissant à l'heure actuelle, nous envisageons la possibilité de priver certaines gens de certains des droits qu'ils devraient peut-être avoir.

Il y a un autre article que vous hésitez peut-être à inclure, mais je crois qu'il est intéressant de noter que nous sommes convenus—les provinces l'ont fait—que «les parents ont, en priorité, le droit de choisir le genre d'instruction à donner à leurs enfants». Voilà peut-être un droit qu'il faudrait discuter en profondeur.

Monsieur Lamontagne, je remarque que vous me regardez froidement, mais je veux que cela soit consigné, car c'est très important.

J'ai une dernière question qui me semble très claire. On dit qu'aucune des questions qui s'appliquent aux provinces ne peuvent être mises en vigueur tant que la province n'a signé la charte entière, ce qui me porte à croire que la charte entière devrait être présentée à une province, et si il y avait une ou deux clauses à propos desquelles la province n'était pas d'accord, elle ne signerait pas la charte, et alors nous n'aurions pas réellement une charte des droits de l'homme qui s'appliquerait à tout le pays.

**M. Lang:** Je crois que du point de vue procédural vous avez raison, et c'est là le problème; quand nous serions obligés d'examiner s'il est souhaitable de modifier la charte afin de faire droit aux exigences d'une province en particulier. Avant que la province n'adhère à la Charte, il faudrait examiner les compensations, à savoir s'il est mieux d'avoir une charte comme nous la voulons ou une charte qui n'est peut-être pas parfaite, mais qui serait acceptée partout. C'est une chose qu'il nous faudrait déterminer en négociant.

**Le sénateur Bird:** Mais le problème ne serait-il pas que si vous la faisiez accepter avec quelque chose qui ne devrait pas y être, les possibilités de la modifier seraient plutôt minces, n'est-ce pas?

**M. Lang:** Ma foi, je crois que vous avez raison, et évidemment c'est un des jugements qu'il faudrait faire en décidant s'il faudrait inclure dans la charte des droits nouveaux ou difficiles à interpréter, bien que cela puisse être l'expression idéale, et

## [Texte]

in ideals they sound very good, and that is a judgment that has to be exercised. That may be true about several of the objectives which you indicated you would like to see part of the charter. I think we will have to reflect on them and see whether, indeed, any of them should be added.

I think some of them will be found to be covered. I noticed, for instance, that your reference to torture and degrading punishment is probably covered in lines 16 and 17 on page 6 by the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment. There is a right of association which has its bearing on trade unions and we will have to obviously examine that, continue to examine that closely, to get the best possible charter.

**Senator Bird:** Thank you very much. Thank you, Mr. Chairman.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Gauthier, d'Ottawa-Vanier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Merci, monsieur le président. Je voudrais revenir, monsieur le ministre, sur la question de la possibilité d'un renvoi du projet de loi C-60 à la Cour suprême pour examen. Comme je suis un profane des questions juridiques, je voudrais que vous m'expliquiez, à la lumière des témoignages que nous avons entendus au comité, le processus d'appel. On nous a dit que, oui le Cabinet ou le gouverneur en conseil pouvait déférer à la Cour suprême certaines questions qu'il jugeait sérieuses et appropriées. Et on nous a également dit, je pense que c'est le professeur Lederman qui l'a dit, qu'il était possible pour une province de renvoyer à sa cour d'appel une question qu'elle juge sérieuse et appropriée. Auriez-vous l'obligeance de confirmer que c'est également votre point de vue qu'une province pourrait, si elle le jugeait à propos, renvoyer une partie, ou certaines sections, du Bill C-60, soit demain ou la semaine prochaine, à cette cour d'appel pour examen?

• 1235

**Mr. Lang:** That is a possibility. The provincial law provides for references of that type. I believe that is true in some provinces.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Combien de provinces auraient ce droit ou cette possibilité selon la loi?

**Mr. Lang:** Would you know, Mr. Strayer?

**Mr. Strayer:** Without having looked at it closely, I think all of them would probably permit it. There are slight variations in the provincial laws. Many are drafted very broadly to allow the reference of almost any kind of question to the Court of Appeal.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Donc, en fait, si une province n'est pas d'accord, ce qui est le cas si on se fie à certains commentaires faits par certains membres du comité ou à l'attitude de certaines provinces suite à la conférence de Regina, elle pourrait, si elle le voulait, renvoyer le Bill C-60 ou une partie du Bill C-60 à sa cour d'appel?

**Mr. Lang:** That may be technically correct. I do not know whether it would be considered an extraordinary procedure but I think it may be technically correct.

## [Traduction]

c'est un jugement qu'il faudra faire. Cela est peut-être vrai à propos de plusieurs des objectifs que vous aimeriez voir dans la charte, mais je crois qu'il faudrait y réfléchir, et voir si, effectivement, il faut en ajouter.

Je crois que certaines de ces choses se trouvent déjà dans le projet de loi. J'ai remarqué, par exemple, que votre référence à la torture et au traitement dégradant est probablement couverte par les lignes 15 et 16 à la page 6 par, le droit de ne pas être soumis à un traitement de châtiment cruel et inusité. Il y a le droit d'association qui a trait aux syndicats ouvriers, et nous devrions évidemment continuer à l'étudier de près, afin d'obtenir la meilleure charte possible.

**Le sénateur Bird:** Merci beaucoup. Merci monsieur le président.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, I would like to come back to the question of the possibility of a referral of Bill C-60 to the Supreme Court for examination. Since I am a layman in legal questions, I would like you to explain to me, in the light of the evidence which we have heard in the Committee, the appeal process. We have been told that yes, the Cabinet or the Governor in Council could refer certain questions which he considered serious or appropriate to the Supreme Court. And we were also told, I believe it was Professor Lederman who said it, that it was possible for a province to refer a question which it considers serious and appropriate to its Court of appeal. Would you be good enough to confirm that this is also your opinion, that a province could, if it considered it appropriate, refer a part or certain sections of Bill C-60 to this Court of appeal to be examined either tomorrow or next week?

**M. Lang:** De fait, c'est possible. Certaines provinces ont des lois qui confèrent à leur gouvernement le droit de faire appel à la Cour suprême.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** How many provinces would have such legislation?

**M. Lang:** Le savez-vous, monsieur Strayer?

**M. Strayer:** Il faudrait vérifier, mais je pense que toutes les provinces disposent de lois de ce genre. Il existe certaines variations selon la province, et dans certains cas, la province peut renvoyer à peu près n'importe quelle question à la Cour d'appel.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** According to the remarks made by certain members of this Committee, and to the positions taken by some provinces at the Regina conference, it is theoretically possible for a province to send part or all of Bill C-60 to the Supreme Court if it does not agree with the government's proposals. Is this correct?

**M. Lang:** J'ignore si on puisse les décrire comme un procédé exceptionnel. Il me semble que cette façon de procéder sera acceptable du point de vue purement technique.

[Text]

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Une autre question très brève monsieur le président. C'est une question qui a fait l'objet d'un intérêt tout particulier dans mon comté, et que je voudrais vous soumettre.

J'ai reçu plusieurs lettres au sujet de It is a question of the right to the jury trial. In the constitution or in proposed Bill C-60, nowhere is it mentioned that you are entitled to the jury by your peers. I know that the right to a jury trial is provided in Canada by the Criminal Code but that it does not exist for all offences. In fact, the majority of offences are tried daily in magistrate's court and do not have a jury. I also think it is possible for civil suits to be allowed where in many cases also there is no jury. My constituents seem to feel that provinces have more and more disallowed the right to jury trial in cases of civil suits, and I am just wondering why the government has not seen fit to put in Bill C-60 a right to jury trial.

**Mr. Lang:** I think perhaps because it is seen as a matter of judgment as to when that right is so important that it must override other considerations. The very fact that a number of democratically elected governments have sustained over time the absence of that process in a fairly wide range of cases indicates the possible judgment of using other forms of trial and believing in their fairness and adequacy. I think in these cases we may have to continue to rely on the best judgment of elected majorities and parliaments and legislatures.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** The reason why this came up is that in the explanatory document there is mention of that but in the bill there is no mention, and the people in my riding have asked me the question and I said I would bring it up.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I still have five names on my list: Mr. Beatty, Mr. Watson, Senator Connolly, Miss MacDonald and Mr. Goodale.

Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Mr. Lang, I want to return very briefly to the question of the procedure which the government intends to follow here, just to determine that the bottom line remains the same as it was when Mr. Lalonde first appeared before us. At that time in his statement he stressed the fact that the government intended to go ahead if it could not secure the consent of the provinces. In his words:

... it is most unlikely that agreement is going to be given to these or to any proposals by all provincial governments.

Further:

Parliament must be able to act, in the national interest, in areas where it legally can—with agreement of the provinces if at all possible, but without being the helpless prisoner of a province if agreement is impossible.

And further:

... action by Parliament is possible in large and important areas and at this time some action will happen. This time we cannot fail. There is too much at stake.

[Translation]

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I have one more short question. It is with reference to a matter of particular interest to the people in my riding.

I have received a number of letters ... Il s'agit du droit à un procès par jurés. Il n'est nulle part mentionné dans le bill C-60 qu'un citoyen canadien a le droit de se faire juger par ses pairs. Je sais que ce droit existe déjà dans le Code criminel, mais cela ne s'applique pas à tous les délits. De fait, la plupart des infractions sont réglées dans les cours des magistrats, où il n'y a pas de jury, et je pense qu'il est également possible de rendre décision dans une procédure civile de la même façon. Mes commettants semblent croire qu'on enlève aux provinces le droit d'accorder des procès par jury dans les causes civiles, et je me demande pourquoi le gouvernement n'a pas fait figurer ce droit dans le projet de Loi C-60.

**M. Lang:** Il faut déterminer le point auquel ce droit deviendrait plus important que d'autres questions. Le fait que plusieurs gouvernements démocratiques permettent qu'une décision soit rendue dans beaucoup de cas autrement que par un jury indique peut-être le bien-fondé d'un tel système. Il faudrait peut-être se fier au jugement des parlements et des législatures provinciales.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je vous pose la question puisqu'on parle des procès par jurés dans les notes explicatives mais non pas dans le projet de loi lui-même. Certains de mes commettants m'ont prié de bien vouloir poser la question.

Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Les cinq noms suivants figurent sur ma liste: M. Beatty, M. Watson, le sénateur Connolly, M<sup>lle</sup> MacDonald et M. Goodale.

Monsieur Beatty a la parole.

**M. Beatty:** Monsieur Lang, je voudrais revenir à la procédure que le gouvernement fédéral a l'intention de suivre pour adopter les modifications constitutionnelles proposées. Dans le mémoire qu'il nous a présenté, M. Lalonde nous a dit que le gouvernement fédéral avait l'intention d'agir unilatéralement s'il n'obtenait pas l'approbation des provinces. Voici ce qu'il a dit:

... il semble peu probable que ces propositions ou toutes autres recevront l'assentiment de tous les gouvernements provinciaux.

Plus loin, il dit:

Le Parlement doit être en mesure d'agir, pour des raisons d'intérêt national, là où il peut le faire en toute légalité—et ce si possible avec l'accord des provinces, mais sans être tenu prisonnier sans recours par une province, si l'accord n'est pas possible.

Et plus loin encore:

Voilà pourquoi le gouvernement a décidé de présenter ces propositions sous cette nouvelle forme: afin d'établir clairement qu'il peut agir dans de vastes et importants domai-



## [Texte]

Has the Minister said anything today which in any way modifies the statement of Mr. Lalonde or in any way modifies the time table in the government's announced intention of passing phase-I through Parliament, having it in law by July 1 next year?

**Mr. Lang:** The only thing I have done is indicate our desire to have full consultation and to benefit by it and be perhaps by the full agreement to what is being proposed in its final form; essentially no other. The government does want to see progress made and is somewhat impatient with the long period of time through which we did not accomplish anything.

**Mr. Beatty:** The bottom line remains then that if after consultations or if after discussions have taken place the federal government is not satisfied that it can reach an agreement with the provinces which would be satisfactory to the various parties involved, the government would intend to go ahead unilaterally.

**Mr. Lang:** I am not changing any bottom lines but I hesitate to recite them because of my optimism that we should concentrate on the substance and seek the agreement and consent.

**Mr. Beatty:** We know then exactly what the bottom line is: it is that unless the provinces agree with the federal government, unless the provinces substantially comply with the wishes of the federal government, the federal government then will feel that it has fully consulted them but that it has full legitimacy in going ahead directly by itself without having the agreement of the provinces.

**Mr. Chairman,** I think we are all probably aware of the statement that was made by an American serviceman in Viet Nam after the destruction of a village when he said, "We had to destroy the village to save it". Certainly the Minister's attitude here and the attitude of the government is very similar as it relates to federalism; they would destroy the spirit of federalism to save federalism itself, to save what they would feel is the structure of federalism.

In my judgment a true spirit of federalism rules out unilateralism on the part of governments, rules out the federal government setting deadlines and making demands and stating that unless the agreement of the provinces or the other partners of Confederation is reached they will go ahead unilaterally.

**Mr. Chairman,** I want to move on to some other areas if I may. I am glad that we have Mr. Lang before us today and the officials of the Department of Justice because I would like to get their legal interpretation of some of the terms that are in the proposed act. Not being a lawyer myself I noticed in looking at the interpretation clause that nowhere are the terms "sovereign head of Canada" or "first Canadian" defined. What is the difference between those? What do those terms mean and how do they relate to the expression "head of state"?

**Mr. Lang:** I am sorry. You asked about sovereign head of Canada, and . . .

## [Traduction]

nes et que, cette fois, il aboutira à quelque chose. L'occasion ne peut pas être ratée, les risques sont trop grands.

Le ministre a-t-il quelque chose à nous dire aujourd'hui qui pourrait modifier de quelque façon que ce soit les déclarations de M. Lalonde ou l'échéancier proposé par le gouvernement, selon lequel la première étape sera mise en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet de l'an prochain?

**M. Lang:** J'ai tout simplement indiqué notre désir de bénéficier d'une consultation pleine et entière et peut-être d'obtenir le plein accord avec ce que nous proposons sous une forme finale; et rien d'autre. Le gouvernement veut qu'on progresse et commence à être assez impatient étant donné la longue période durant laquelle on n'a rien accompli.

**M. Beatty:** Si après des consultations ou après des discussions, le gouvernement fédéral n'était toujours pas convaincu qu'il peut conclure un accord avec les provinces qui satisferait les diverses parties en cause, il aurait toujours l'intention de procéder unilatéralement.

**M. Lang:** Je ne veux rien changer aux derniers recours mais j'hésite à les évoquer parce que je suis optimiste et que je trouve que nous devrions plutôt nous concentrer sur le contenu et essayer d'obtenir leur accord et leur consentement.

**M. Beatty:** Mais nous savons exactement ce qu'est le dernier recours: à moins que les provinces ne soient d'accord avec le gouvernement fédéral et n'accèdent en grande partie aux souhaits du gouvernement, ce dernier estimera les avoir consultées et pouvoir légitimement poursuivre son initiative sans leur accord.

Monsieur le président, nous avons probablement tous pris connaissance d'une déclaration faite par un militaire américain au Vietnam après la destruction d'un village. Il a dit: «Nous avons dû détruire le village pour le sauver». Le ministre et le gouvernement adoptent ici une attitude très semblable en ce qui a trait au fédéralisme; ils sont prêts à détruire l'esprit du fédéralisme pour sauver le fédéralisme lui-même, pour sauver ce qu'ils croient être la structure du fédéralisme.

A mon avis, le véritable esprit du fédéralisme empêche toute initiative unilatérale de la part des gouvernements, empêche le gouvernement fédéral de fixer des délais, d'imposer des exigences et de déclarer qu'à moins de pouvoir obtenir l'accord des provinces ou des autres éléments de la confédération, il procédera unilatéralement.

Monsieur le président, je voudrais passer à d'autres questions, si vous me le permettez. Je suis heureux que M. Lang compare ici aujourd'hui avec les représentants du ministère de la Justice, parce que j'aimerais avoir une interprétation juridique de certains des termes employés dans le projet de loi. N'étant pas avocat moi-même, je remarque qu'on ne définit nulle part dans la clause d'interprétation le «Souverain du Canada» ou le «premier Canadien». Quelle est la différence entre ces deux expressions? Que veulent-elles dire et quel est leur rapport avec l'expression «chef d'État»?

**M. Lang:** Je suis désolé, vous avez demandé qui était le souverain du Canada, et . . .

## [Text]

**Mr. Beatty:** First Canadian. Mind you, I am not asking to whom they refer but rather what they mean. I had a pretty fair understanding before when the expression "head of state" was used what that meant but these two phrases which are fairly new inventions, I gather, in the Constitution, leave me utterly confused.

**Mr. Lang:** The sovereign is the head of state. Clause 44 really deals with the precedence and is effectively a reference to protocol and indicated the place of the Governor General in that regard in Canada.

**Mr. Beatty:** Is it not the case that Her Majesty is currently a citizen of Canada by virtue of being the monarch of Canada?

**Mr. Lang:** I do not think so, no.

**Mr. Beatty:** She is not deemed to be a citizen of Canada?

**Mr. Lang:** No.

**Mr. Beatty:** I want to move on to a further area with regard to the participation of members of one of the two houses in the other house. What is envisaged by the government is that, for example, a person appointed to the Cabinet from the House of the Federation would be enabled or could always come into the House of Commons and to participate fully in every regard except with respect to voting.

I am wondering what the rationale for this is and why the government would seek to introduce a very fundamental change into the separation which currently exists between those two houses?

• 1245

**Mr. Lang:** Well, of course it is with the concurrence, through the Speaker, of the other House in question that this would happen. It clearly would enable the members of a chamber to have direct access to a minister responsible for a particular department for a particular piece of legislation and I think has obvious advantages. We have seen the practice in our own Parliament with regard to committees and this simply makes it a rule of law. You are able now to request ministers to come in . . .

**Mr. Beatty:** Can you even think of another jurisdiction, which information perhaps you could give to the Committee, where members of a non-elective Upper House would be allowed to come in and participate fully in every regard except for voting in the Lower House—in its debates and in question period and in other areas?

**Mr. Lang:** Well, I believe the German example is one, but of course in a number of constitutions the ministers of the Crown are not members of the House but rules will allow them, from time to time, to be present in the House for the purposes of dealing with matters of business.

**Mr. Beatty:** Could I ask further on the subject of precedents, what precedent is there anywhere in Canadian history for requiring that members of Parliament designate themselves as belonging to either linguistic group, that they designate themselves as being French-speaking or English-speaking as a matter of law?

## [Translation]

**M. Beatty:** Le premier Canadien. Je ne vous demande pas qui ils sont, mais plutôt ce que ces expressions veulent dire. Lorsqu'on parlait de «chef d'État» je savais assez bien ce que cela voulait dire. Mais ces deux expressions sont assez nouvelles dans la Constitution et me déconcertent tout à fait.

**M. Lang:** La souveraine est le chef d'État. L'article 44 traite de la préséance du gouverneur général et se réfère plutôt au protocole, précisant l'importance des fonctions du gouverneur général au Canada.

**M. Beatty:** Mais Sa Majesté n'est-elle pas citoyenne du Canada du fait qu'elle en est la monarque?

**M. Lang:** Je ne le pense pas.

**M. Beatty:** Elle n'est pas réputée être citoyenne du Canada?

**M. Lang:** Non.

**M. Beatty:** Je voudrais maintenant passer à la participation des membres de l'une des deux Chambres aux travaux de l'autre Chambre. Est-ce que cela veut dire qu'un membre de la Chambre de la Fédération nommé au Cabinet pourrait aller à la Chambre des communes pour participer à tous ses travaux, sans toutefois y avoir le droit de voter?

Je me demande pour quelle raison on a inclus cette disposition et pourquoi le gouvernement veut modifier de façon aussi fondamentale la séparation qui existe actuellement entre ces deux Chambres.

**M. Lang:** Cela ne serait possible qu'avec l'accord de l'autre chambre, par l'intermédiaire du président. Cela permettrait aux membres d'une chambre d'avoir directement accès au ministre responsable d'un ministère et d'un projet de loi donnés, ce qui a selon moi des avantages évidents. Cette pratique a déjà cours en ce moment aux comités et cette disposition ne fait que la rendre officielle. Vous pouvez maintenant demander aux ministres de . . .

**M. Beatty:** Y a-t-il d'autres parlements où les membres non élus d'une chambre haute sont autorisés à participer pleinement, sauf pour ce qui est du vote, aux travaux de l'autre chambre, à ses débats et à la période de questions, et s'il y en a, pourriez-vous nous donner des renseignements à ce sujet?

**M. Lang:** Je crois que c'est le cas en Allemagne. Par ailleurs, selon un certain nombre de constitutions, les ministres de la Couronne ne sont pas membres de la chambre, mais sont autorisés, à l'occasion, à y venir pour régler des questions à l'étude.

**M. Beatty:** Pourrais-je poser d'autres questions au sujet des précédents? Y a-t-il dans l'histoire du Canada un précédent qui vous permette d'exiger dans la loi que les membres du Parlement se désignent comme membres d'un groupe linguistique quelconque, comme des francophones ou des anglophones?

[Texte]

**Mr. Lang:** I do not imagine there is any precedent for that.

**Mr. Beatty:** To me, this is one of the most disturbing aspects of the new constitution, that is requires that members of Parliament be labelled as to their language. Who would do the labelling? Would it be strictly discretionary on the part of the individual involved? Could I, for example, designate myself, were I a member of your proposed House of the Federation, as a Francophone, or would some impartial person make that designation?

**Mr. Lang:** There is a clause dealing with that and it makes it subject to a ruling by the Speaker, I believe.

**An hon. Member:** I would challenge that.

**Mr. Lang:** Clause 169.(8) sets out in detail the procedure which would be used.

**Mr. Beatty:** So it would be possible to challenge, but a person who was, say, thoroughly fluent in both languages, but his mother tongue is neither—if for example someone who came to Canada from Europe—could have challenged his designation of himself as French-speaking or English-speaking, and have it overruled.

**Mr. Lang:** There is a challenge provided for, but obviously the ruling of the Speaker would be the reasoned judgment in the particular situation.

**Mr. Beatty:** I wonder, Mr. Chairman, has the Minister done any sort of an exhaustive search to try to determine whether there are precedents for this labelling of people by linguistic group?

**Mr. Lang:** No, I have not.

**Mr. Beatty:** Will he make an effort to determine whether or not such precedents do exist? I think the precedent itself in this instance is something which certainly puts the thin edge of the wedge in, and in other areas as well, if the government was intending to move ahead. I think it is unhealthy that we should institutionalize for the first time the designation of members of Parliament as hyphenated Canadians, as French-speaking or as English-speaking Canadians, as opposed to viewing them strictly as Canadians. I would hope that before the Committee would move ahead and support this proposal by the government, that we would have looked at this aspect very thoroughly, and any evidence which the Minister could give us in this regard would be very much appreciated.

**Mr. Lang:** Well, the earlier question I thought referred to Canadian precedents and I answered that in the negative. Obviously if a broader search is desired we could undertake that. Of course, I would say in addition that what is intended here is clearly a form of protection of some very important rights, important to a minority, and if an alternative formulation of that protection could be developed here in the Committee or elsewhere we would be very pleased to look at it. I think our objective is clear and in looking at alternatives ourselves this was the one which seemed to satisfy the need, but we are certainly open to alternatives, if you have a good idea on how to well protect the language of the minority.

• 1250

**Mr. Beatty:** Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

**M. Lang:** Je ne pense pas qu'il y ait de précédent.

**M. Beatty:** Selon moi, c'est l'un des aspects les plus inquiétants de la nouvelle constitution, puisqu'il exige que les membres du Parlement soient étiquetés en fonction de leur langue. Qui ferait cet étiquetage? Serait-ce laissé à la discrétion de la personne en cause? Si j'étais membre de la Chambre de la Fédération, pourrais-je me désigner comme francophone, ou y aurait-il une personne impartiale qui serait chargée de le faire?

**M. Lang:** Le projet de loi comprend un article à ce sujet qui autorise le président de la Chambre à trancher la question.

**Une voix:** Je le contesterais.

**M. Lang:** Le paragraphe 69.(8) explique en détail la procédure à suivre.

**M. Beatty:** Il serait donc possible de mettre cette désignation en doute. Une personne qui serait compétente dans les deux langues, mais dont la langue maternelle ne serait ni l'anglais ni le français, par exemple un émigrant européen, pourrait contester et faire renverser sa désignation comme francophone ou anglophone.

**M. Lang:** La procédure permettrait de contester, mais le président de la Chambre trancherait la question dans ces cas particuliers.

**M. Beatty:** Monsieur le président, le ministre a-t-il essayé de trouver des précédents pour ce genre d'initiative.

**M. Lang:** Non.

**M. Beatty:** Essayera-t-il de voir si des précédents existent? Si le gouvernement a l'intention de poursuivre cette initiative, il crée un précédent. Il y a d'autres cas comme celui-ci. Ce n'est qu'un début. Il est dangereux de faire des membres du Parlement des Canadiens à trait d'union, des Canadiens français ou des Canadiens anglais, plutôt que de les considérer tout simplement comme des Canadiens. J'espère qu'avant que le comité ne donne son appui à cette proposition du gouvernement, nous l'aurons étudiée à fond. Tous les renseignements que le ministre pourrait nous donner à cet égard seraient très utiles.

**M. Lang:** Votre première question concernait les précédents canadiens et je vous ai dit qu'il n'y en avait pas. Si vous voulez que nous fassions des recherches plus étendues, nous pouvons le faire. Mais j'ajoute que nous avons tout simplement l'intention de protéger certains droits très importants, importants pour une minorité, et que si le comité ou quelqu'un d'autre peut trouver une autre façon de protéger ces droits, nous serons très heureux de l'étudier. Notre objectif est clair. Lorsque nous avons étudié les diverses possibilités, nous avons trouvé que celle-là répondait aux besoins, mais nous sommes prêts à envisager d'autres solutions si vous pouvez en proposer une qui permette de protéger la langue de la minorité.

**M. Beatty:** Merci, monsieur le président.



*[Text]*

**Mr. Lachance:** On a point of information, if I may, Mr. Chairman. I feel free to do it because you offered me the floor a few minutes ago and I did not take it, so I will take just one minute to ask a question to the Minister, to the officials of the Ministry of Justice. Maybe they will not be able to answer me now but it follows from Mr. Beatty's comments about the question of the Queen being deemed a Canadian citizen. I am under the clear impression that the British laws do not permit or avail British citizens to have two nationalities. I would like the Ministry of Justice to check into this because we could put the Queen into a difficult situation that if we offered her Canadian citizenship she would have to choose between the two.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Watson.

**Mr. Watson:** Thank you, Mr. Chairman. My question is to the Minister and it relates to the proposed changes to the Supreme Court of Canada, specifically the increase in the size of the Supreme Court. I would ask him to follow me for a minute or so here and then I want to ask him a question.

It seems to me, Mr. Minister, that the logic of the proposals to appoint four Supreme Court judges from Quebec has two rather than one foundation stones. The first is that civil law trained judges should have exclusive authority to hear and consider civil law cases, that is number one. The second foundation stone, it would appear to me anyway, is that there was a need to respond to a fear expressed by some—and I stress the some—French-speaking Quebecers that the civil rights of French-speaking Quebecers are not likely to be interpreted or adjudicated correctly or always fairly or in the best interests of French-speaking Quebecers by a court which may include English-speaking members from outside Quebec. The second foundation stone is a political one clearly but this is really what this exercise is about, what Bill C-60 is about. If the government, Mr. Minister, is to argue that the only reason for bringing this proposal forward, namely to increase the membership and to have four members from Quebec is to assure that civil law trained Quebec judges should have exclusive jurisdiction to consider civil issues within Quebec, then I would ask why does not the same logic insist that all matters equivalent to civil matters in Quebec emanating from the other nine provinces should be dealt with exclusively by judges coming from the other nine provinces? That is the logic. If you are going to say that that is the only reason, you would then pursue it further and you would have judges dealing only with matters from the other nine provinces and only English-speaking judges.

I am sure that your response to that is that that is not the only argument, that that is not the only reason. Since the proposals do not contain this condition, then I would say that the government has to concede that its proposals to increase the number of Supreme Court members from Quebec are based as well as on that first reason on what I term the second foundation stone, namely the perceived need to respond to fears expressed by some French-speaking Quebecers that a court containing members from outside Quebec will not always

*[Translation]*

**M. Lachance:** Monsieur le président, j'aimerais avoir des informations. Je prends cette liberté parce que vous m'avez offert de prendre la parole il y a quelques minutes et que j'ai décliné votre offre. Je prendrai donc une minute pour poser une question au ministre et aux représentants du ministère de la Justice. Ils ne voudront peut-être pas me répondre maintenant, mais ma question découle des commentaires de M. Beatty au sujet de la Reine qui est réputée être citoyenne canadienne. J'ai la nette impression que les lois britanniques ne permettent pas aux citoyens britanniques d'avoir deux nationalités. J'aimerais que le ministre de la Justice vérifie la question parce que nous pourrions placer la Reine dans une situation difficile si elle devait choisir entre deux citoyennetés, si nous lui offrions la citoyenneté canadienne.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Watson.

**M. Watson:** Merci, monsieur le président. J'ai une question à poser au ministre au sujet des changements envisagés pour la Cour suprême du Canada, et plus spécialement de l'augmentation du nombre de juges. J'aimerais qu'il m'écoute pendant quelques minutes puis je lui poserai ma question.

Il ne semble, monsieur le ministre, que la proposition qui vise à nommer quatre juges du Québec à la Cour suprême se justifie par deux raisons plutôt qu'une. Premièrement, les juges qui ont étudié le droit civil devraient avoir le pouvoir exclusif d'entendre les causes civiles; c'est la première raison. Deuxièmement, il me semble qu'il est nécessaire d'apaiser une crainte exprimée par certains—et je dis bien certains—québécois francophones selon lesquels les droits civils des québécois francophones ne seraient pas interprétés correctement ou avec équité, ou au mieux des intérêts des francophones, par un tribunal qui comprendrait des juges anglophones de l'extérieur du Québec. Cette deuxième raison est clairement politique, mais c'est en fait l'objet du projet de loi C-60. Monsieur le ministre, si le gouvernement déclare que la seule raison pour laquelle il ajoute quatre juges du Québec est d'assurer que les juges du Québec qui ont étudié le droit civil auront compétence exclusive pour juger les causes civiles au Québec, je me demande pourquoi ils n'appliquent pas le même raisonnement à toutes les causes équivalentes aux causes civiles au Québec, émanant des neuf autres provinces, de sorte qu'elles ne soient jugées que par des juges venant des neuf autres provinces? C'est logique. Si vous dites que c'est la seule raison, vous devez poursuivre la logique jusqu'au bout et l'appliquer aux causes émanant des neuf autres provinces qui ne seraient jugées que par des juges anglophones.

Vous allez certainement me répondre que ce n'est pas la seule raison. Puisque les propositions ne contiennent pas cette condition, j'estime que le gouvernement doit admettre que la proposition visant à augmenter le nombre de juges venant du Québec à la Cour suprême est fondée non seulement sur la première raison mais également sur la deuxième raison, soit la nécessité d'apaiser des craintes exprimées par certains québécois francophones qui croient qu'un tribunal comprenant des juges de l'extérieur du Québec n'agira pas toujours au mieux

## [Texte]

act in the best interests of French-speaking Quebecers. Now, I am asking you the question: was that a reason or not, the second one?

**Mr. Lang:** I may have to give a somewhat complicated answer but the reasons for a particular clause may often be diverse and they may be found to be different in the souls of different supporters of a particular clause or solution and it is therefore sometimes a little hard to analyse the exact nature of the background and reasoning for a clause. In this particular case it may well be that the thought that a larger number of judges having judgment and knowledge of civil law matters would be useful, was present in some thinking. But I would, I suppose, separate the question of the actual idea that it is the civilly trained judges who should determine civil questions from the size of the court, because I think that rule could have been applicable with three as with four.

• 1255

I do not argue against your proposition that there would be some symmetry in having the same rule in regard to common law if you have it in regard to civil law; I would only observe that, historically, concerns about this have tended to be expressed from those who were worried about how civil law matters were being judged and not by those who were worried about how common law matters were being judged, essentially because the common-law lawyers were generally in a majority on any given panel. That was not always true about the civil-law lawyers.

Now, a lawyer's answer would likely be that, in any case, obviously where a civil law matter is involved, the court would normally have deference to the judgment of their colleagues trained in the civil law. And that might have been an answer why this whole move was contemplated at all, if that were the basic ground for it.

Now, the reason the matter is complicated is because, among the reasons for a larger court was included the question of the size of the representation on the court. It may be that the very fact of a desire to see that British Columbia was regularly represented on the court led to reflections upon the representation from other areas, and could only best be met by having an eleven-person court rather than a nine-person court. I would personally give that more weight in the conclusion towards eleven than the issue in relation to the civil law.

**Mr. Watson:** But Mr. Minister, you were not excluding what I termed the second foundation stone of what I view is the logic of it: that since you cannot depend only on the first reason, there is also this second reason. You cannot just depend on the first reason. You admitted that. The first reason being that only four judges from Quebec, trained in the civil law, are being appointed because they will have exclusive jurisdiction and that that is necessary because of their training. That is not the only reason. You have admitted that, I believe.

**Mr. Lang:** Yes, but I could perhaps rest solely on the question of representation from different parts of the country and the requirement to move to eleven, and having gone to eleven, having to make a judgment as to whether or not it

## [Traduction]

des intérêts des québécois francophones. Je vous pose donc la question: cette deuxième raison est-elle entrée en ligne de compte?

**M. Lang:** Ma réponse pourrait être assez compliquée, mais il peut souvent y avoir diverses raisons d'inclure un article donné; ces raisons peuvent être différentes selon les personnes qui appuient l'article en cause. Il est donc parfois difficile d'analyser la nature exacte des raisons qui sous-tendent un article. Dans ce cas précis, il est possible qu'on ait pensé utile d'avoir un bon nombre de juges connaissant bien le droit civil. Cependant, le nombre de juges n'a rien à voir avec la notion que les juges ayant étudié le droit civil sont seuls aptes à juger les causes civiles, parce qu'on pourrait tout aussi bien avoir trois juges que quatre.

Je ne m'oppose pas à l'idée d'appliquer le même principe aux causes de *common law*. Je note cependant qu'historiquement, les craintes exprimées à cet égard sont toujours venues de personnes qui s'inquiétaient des causes civiles et non des personnes qui s'inquiétaient des causes de *common law*, surtout parce que les avocats ayant étudié le *common law* formaient en général la majorité dans tous les tribunaux.

Je suppose qu'un avocat vous répondrait que lorsqu'il s'agit de droit civil, le tribunal s'en remet normalement au jugement des juges ayant étudié le droit civil. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles on a envisagé une telle mesure.

Les choses se compliquent parce qu'entre autres raisons justifiant un plus grand nombre de juges, on a tenu compte de l'importance de la représentation à la Cour. Le fait qu'on ait souhaité voir la Colombie-Britannique représentée à la Cour nous a peut-être amenés à réfléchir sur la représentation des autres régions et à conclure que la meilleure façon d'assurer cette représentation serait d'avoir 11 juges plutôt que neuf. Personnellement, j'accorderais plus de poids à cette raison qu'à la question du droit civil.

**M. Watson:** Monsieur le ministre, vous n'excluez pas cependant ce que j'ai appelé la deuxième raison, puisque vous ne pouvez justifier cette mesure avec la première raison seulement. Vous devez également donner cette deuxième raison. Vous l'avez admis. La première raison est que vous allez nommer quatre juges du Québec, ayant étudié le droit civil, afin qu'ils aient compétence exclusive dans ce domaine. Mais ce n'est pas la seule raison. Vous l'avez admis, je crois.

**M. Lang:** Oui, mais je pourrais peut-être justifier toute cette mesure en alléguant qu'il était nécessaire de représenter les différentes parties du pays et d'avoir 11 juges. Nous aurions certainement suscité des réactions fort négatives si nous avions



*[Text]*

should be three in the civil law out of eleven or four in the civil law out of eleven, and there being some obvious reactions of an unfavourable nature if we went from three out of nine to three out of eleven. And we chose to go the other way.

**Mr. Watson:** Well, I think you see the trend of what I am getting at here. I am sure you anticipate where I am going, and that is that it appears to me anyway, that part of the political reason, the real reason for moving on this, was the government's perception that it was necessary to reassure French-speaking Quebecers who had expressed these fears about the equity of future treatment by the Supreme Court. It seems to me that that is a reason.

But if that is a reason, then I ask you the question: When I raised the number from three to four, and in the light of a more than one-hundred-year tradition of an English-speaking member from Quebec being on the Supreme Court, why did the government not seek to reassure the fears expressed by some English-speaking Quebecers?

I do not give much credence to either group who express these fears because I do not feel they are soundly based. Now you did not admit the original argument that I have advanced, but since original argument in favour of increasing the number to four was at least partly based on a political perception that this was necessary to reassure this group of French-speaking Quebecers that felt potentially unfairly treated. If that is a reason, then I would submit that there is an equally sound reason for including an additional word or two here, in effect putting into words what was the tradition for more than a hundred years, of an English-speaking Supreme Court member from Quebec.

I am just pointing out that one is less illogical as the other. I just wanted to make that point.

**Mr. Lang:** I would not link the two. If you asked me if I thought the problem of the perception of the civil law and how it is handled in the court was fundamental to the increase to four from three, I would say no. I simply would not argue that it could not have been in the minds of some people as having some additional reason for the change. I think that could have been accomplished just as easily with the three out of nine as with four out of eleven.

However, I think your other argument is a separate one and need not be linked. The question really is whether these forms of protection and specification should be included or whether it should be left to tradition, and that is a matter of judgment. Our judgment often comes down in favour of avoiding specifying so far as possible and leaving it to the judgment of governments to come.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Connolly.

**Senator Connolly:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Minister, I am very encouraged by what you say towards the end of your paper on page 16, that you would be prepared to recommend that we continue with the present system of appointments to the Supreme Court of Canada.

I would only hope that perhaps with evidence that may be produced before this and other committees on this bill, your

*[Translation]*

nommé trois juges de droit civil à une cour composée de neuf juges en tout, beaucoup plus que si nous avions nommé quatre juges de droit civil à une cour composée de 11 juges. C'est pourquoi nous avons choisi cette dernière possibilité.

**M. Watson:** Je pense que vous voyez ce que je veux dire. Vous devez voir où je veux en venir et c'est que selon moi, la vraie raison qui a poussé le gouvernement à proposer cette mesure est une raison politique. Le gouvernement a pensé qu'il était nécessaire de rassurer les Québécois francophones qui avaient exprimé des craintes au sujet du traitement qu'ils recevraient de la Cour suprême. Il me semble que c'est également une raison.

Et si c'est le cas, je vous pose cette question: lorsque le gouvernement a augmenté le nombre de juges québécois de trois à quatre, comme depuis plus de 100 ans un des juges du Québec est un juge anglophone, pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas cherché à apaiser la crainte exprimée par certains québécois anglophones?

Je n'accorde pas beaucoup de crédit aux groupes qui expriment de telles craintes parce que je ne pense pas qu'elles soient fondées. Ne devriez-vous pas cependant en tenir compte, puisqu'une des raisons pour lesquelles vous avez augmenté le nombre de juges jusqu'à quatre découlait d'une perception politique selon laquelle il était nécessaire de rassurer certains Québécois francophones qui craignaient d'être traités injustement, même si vous n'avez pas admis cette hypothèse? Dans ce cas, j'estime qu'il y a d'aussi bonnes raisons d'ajouter quelques mots pour rendre officiel ce qui a été une tradition depuis plus de 100 ans, c'est-à-dire la présence à la Cour suprême d'un anglophone du Québec.

Il n'est pas plus logique de procéder dans un cas ou dans l'autre. Je tiens à le signaler.

**M. Lang:** Il n'y a pas de rapport entre les deux. Demandez-moi si l'augmentation de trois à quatre est directement liée aux problèmes d'incompréhension du Code civil et de son interprétation dans les tribunaux, je vous dirai non. Je ne puis affirmer que certaines personnes n'ont pas songé à d'autres raisons. On aurait pu en arriver aux résultats souhaités aussi facilement avec trois sur neuf que quatre sur onze.

Votre argument est différent. Il n'y a pas de rapport. La question est de savoir si cette forme de protection ou de consécration doit être incluse ou si elle doit continuer d'appartenir à la tradition. C'est une question de jugement. Nous pensons qu'il est souvent préférable d'éviter d'être trop précis et de se fier aux jugements des gouvernements à venir.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Connolly.

**Le sénateur Connolly:** Merci, monsieur le président.

Monsieur le ministre, je suis très encouragé par votre déclaration à la page 16, à l'effet que vous êtes prêt à recommander le maintien du système actuel pour les nominations à la Cour suprême du Canada.

J'espère que les témoignages entendus à ce Comité et à d'autres comités au sujet de ce projet de loi vous amèneront à



## [Texte]

own judgment might lead you to the conclusion that perhaps the Supreme Court of Canada as it is presently constituted is adequate for the purposes of this country into the long distant future. I think a good deal could be said about that but I do not think I will take the time of the Committee at this late stage to do it.

I would like, however, to revert to the point raised by Senator McIlraith earlier and subsequently reinforced in another direction by Senator Roblin. I talk particularly about the power of appointment to institutions in another jurisdiction by authorities in a junior or senior jurisdiction.

I think the tradition of the courts has been throughout our 110-year history that because of Sections 91 and 92 and the separation of powers, the two jurisdictions should be autonomous in so far as this is possible and there should not be an overlapping of legislative or administrative jurisdiction.

I know that in certain cases there is an accommodation to that; interprovincial transport matters are a good example. But I put the proposition to you that this is not so much a matter, in my view, of strict law. I think it is a matter of judgment and I think it is a matter of the practicalities of running a federal state.

I think it is highly important that either jurisdiction, whether it be federal or provincial, control its own institutions. And if the other jurisdiction is given authority in a constitution to appoint to institutions of, say, the federal jurisdiction, then I think there is danger of frustration because I think the autonomy of the federal institution, or indeed of the provincial institution as it is laid out in the constitution should be as complete as the courts have wanted it to be traditionally.

## • 1305

One can say, I suppose, on appointments to the Supreme Court of Canada or the second Chamber that there is a mechanism, particularly in connection with the House of the Federation, whereby if the provincial authority takes steps or does not take steps which would frustrate the functioning of the federal institution, then the federal institution can go ahead and do it itself. I think that is hardly an answer in view of the rationale of the clause, because what the clause purports to do is to give an input to the provincial institution, and if it does not exercise it and the federal institution exercises it, then in that event the whole purpose of the exercise is lost.

I would hope therefore that perhaps there will be evidence that can be adduced as to the wisdom of retaining within the federal institution its complete autonomy of the second Chamber as well as of the Supreme Court of Canada. There may be some help indirectly for this view in a case of the Attorney General of Nova Scotia and the Attorney General of Canada in 1951. It is not precisely on the point but it may flow from that decision and from the rationale, particularly of Fauteux and of Rinfret, that the idea of conferring a power of appointment to the other jurisdiction may in fact weaken and perhaps even frustrate the authority of the federal jurisdiction to carry out its own responsibilities.

## [Traduction]

conclure définitivement que la Cour suprême du Canada, telle qu'elle est constituée actuellement, est en mesure de répondre aux besoins de ce pays pour les années à venir. Il y aurait beaucoup de choses à dire là-dessus, mais je ne vais pas prendre le temps du Comité à ce moment-ci.

Je veux revenir sur un point qu'a soulevé le sénateur McIlraith plus tôt et qui a été développé dans une autre direction par la suite par le sénateur Roblin. Je veux parler du pouvoir de nommer des personnes à des institutions d'une autre compétence tel qu'exercé par une autorité inférieure ou supérieure.

Traditionnellement, les tribunaux ont estimé tout au long de nos 110 ans d'histoire qu'à cause des articles 91 et 92 et de la répartition des pouvoirs, les deux compétences doivent être autonomes le plus possible et il ne doit pas y avoir de chevauchement des juridictions législatives et administratives.

Je sais que dans certains cas il y a des arrangements qui existent, par exemple, dans le transport interprovincial. Mais à mon avis, ce n'est pas strictement une question de loi. C'est une question de jugement. Il faut tenir compte des aspects pratiques du fonctionnement d'un état fédéral.

Je pense qu'il est extrêmement important que chaque compétence, fédérale ou provinciale, contrôle ses propres institutions. Si, de par la Constitution, l'autre compétence a le pouvoir de nommer des personnes à des institutions appartenant au gouvernement fédéral, par exemple, il y a danger parce que l'autonomie des institutions fédérales en question, et il en serait de même pour les institutions provinciales, doit être complète. C'est la Constitution qui le veut. Et traditionnellement, les tribunaux ont toujours vu les choses ainsi.

Au sujet des nominations à la Cour suprême du Canada ou à la deuxième Chambre, c'est vrai en particulier pour la Chambre de la Fédération, on peut toujours dire qu'il y a un mécanisme qui permet à l'institution fédérale d'aller de l'avant même si un gouvernement provincial prend des mesures dans un sens ou dans l'autre pour empêcher le bon fonctionnement de l'institution. Ce n'est pas un argument vue la façon dont l'article est rédigé. En effet, l'article accorde le droit de participation à la compétence provinciale. Si la compétence provinciale n'exerce pas cette prérogative et que l'institution fédérale va de l'avant, la mesure ne sert absolument à rien.

J'espère donc que les témoignages démontreront la sagesse de laisser à l'institution fédérale sa complète autonomie pour ce qui est de la seconde Chambre comme de la Cour suprême du Canada. Ce point de vue pourrait être confirmé indirectement par la cause du procureur général de la Nouvelle-Écosse et du procureur général du Canada de 1951. La décision ainsi que les arguments invoqués ne vont pas directement au but, mais ils peuvent aider à démontrer, surtout en ce qui concerne Fauteux et Rinfret, que de confier le pouvoir de nomination à l'autre compétence peut aller jusqu'à empêcher la compétence fédérale de s'acquitter de ses responsabilités.

## [Text]

This is not much of a question, it is more of a statement, but I would like to have some comment from you on it and perhaps in any event there may be evidence adduced later that might reinforce the point.

**Mr. Lang:** Mr. Chairman, I will divide my comments into two parts: one dealing with the Senate or House of the Federation and the other dealing with the Supreme Court.

In regard to the House of the Federation, we should remember that we are proposing a move from total appointment by the federal government as a member to the second Chamber to one where the provincial legislatures would have a role, provincial governments would have a role, and where the complexion of the Chamber would be very significantly affected as a result. I agree that it is very likely that the provinces will exercise the power to be conferred upon them because I think they will find it desirable to do so. But the fall-back position would really leave them no worse off than they are now or in no position which they could say affects them very seriously.

I think the possibility exists that with the appointment process envisaged in the bill we will see very good appointments made, perhaps even the practice of political parties in the provinces indicating who it is they would appoint if the right to appoint fell to them as a result of that election so that the quality of the candidates they are putting forward could be assured in that fashion. I think there are some real possibilities of that and we could have a Chamber which is then not affected by accusations which may often have been wrong in any case but which were still real and had more substance in the case of the Senate than I think could possibly ever be argued in the case of the Supreme Court.

• 1310

In the case of the court I agree with you, as I indicated in my statement, I wish the fact were that all provinces had at all times too recognized what I think is a fact that our court has operated as a court of law of highest integrity and has been composed of outstanding judges. Instead, however, political arguments did creep in from time to time, have crept in from time to time, about judgments of the court, past or prospective, where provincial politicians and governments have suggested something other than the highest integrity in simple legal determination of issues by the court, to the detriment perhaps of the court and perhaps to the whole federal process.

Now nothing would please me more if we could have a permanent standing declaration by the provinces that they will not engage in that kind of suggestion any further and that we could therefore stay with the procedure we now have. I say that because I find that the appointment process, as I know from personal experience, is complicated enough as it is now, and that, I think, is a fact; but it is a fact, and very recently again, not just one province but many—recently it was Saskatchewan which, through the voice of, in one case a Minister and in another case the Premier—cast this doubt upon the court; and it is a difficulty in a legal system if that doubt can be cast from time to time. And what we are really saying here is that if the only way to remove that doubt is through an

## [Translation]

C'est plutôt une déclaration qu'une question, mais je voudrais savoir ce que vous en pensez. Il peut aussi y avoir des témoignages plus tard qui confirment ce point de vue.

**M. Lang:** Monsieur le président, je vais répondre en deux parties: d'abord, je vais parler du Sénat ou de la Chambre de la Fédération; ensuite, de la Cour suprême.

En ce qui concerne la Chambre de la Fédération, il faut se rappeler que nous passerons d'une situation où c'est le gouvernement fédéral qui effectue toutes les nominations à une situation où les assemblées législatives provinciales, les gouvernements provinciaux, auront un rôle à jouer. Il s'en suivra que la composition de la Chambre sera modifiée considérablement. Je sais qu'il est fort probable que les provinces voudront exercer le pouvoir qui leur sera conféré. Elles jugeront sûrement que c'est souhaitable. Mais si elles choisissent l'alternative, elles ne seront pas dans une situation pire que maintenant ni dans une situation qui leur touche considérablement.

Par ailleurs, il est possible que le processus de nomination dont il s'agit dans le projet de loi donne de bons résultats. Peut-être même les partis politiques provinciaux prendront-ils l'habitude d'indiquer lors des élections qui ils nommeront s'ils sont portés au pouvoir et s'ils ont le droit d'effectuer des nominations. La qualité des candidats pourrait être assurée de cette façon. Il y a donc cette possibilité. Et la Chambre de cette façon ne s'attirera pas les mêmes accusations que s'est attiré le Sénat, même si bien souvent ces accusations n'étaient pas fondées. Et c'est bien plus le Sénat qui était visé que la Cour suprême.

Pour ce qui est de la Cour suprême, puisqu'il en est question, je suis d'accord avec vous. Je l'ai indiqué dans ma déclaration. Je souhaiterais seulement que chacune des provinces ait admis en tout temps le fait que la Cour suprême a toujours démontré la plus grande intégrité en tant que tribunal et a toujours été composée de juges de grande valeur. Malheureusement, les arguments politiques se sont manifestés insidieusement tantôt à la suite, tantôt avant certains jugements de la cour. Certains hommes politiques des gouvernements provinciaux ont mis en doute l'intégrité de la cour à la suite de simples décisions juridiques. Les effets ont été néfastes pour la cour et peut-être pour tout le régime fédéral.

Je serais l'homme le plus heureux au monde si, à l'avenir, les provinces s'engageaient à ne jamais mettre les décisions de la cour en doute. Nous pourrions alors laisser intacte la procédure actuelle. Je le dis parce que je sais très bien que la procédure de nomination est déjà assez compliquée. Il reste qu'encore tout récemment, non pas une province mais plusieurs... Dernièrement, c'était la Saskatchewan, qui, une fois par la voix d'un ministre, une autre fois par celle du Premier ministre, mettait en doute une décision de la cour. Il est bien difficile de faire fonctionner le système juridique lorsque ce doute existe. Si la seule façon de remédier à cette incertitude est de revoir la procédure de nomination, nous sommes prêts à le faire, quitte à la rendre plus complexe. Nous voulons éviter

[*Texte*]

appointment process, albeit more cumbersome than we now have, we should be willing to pay that price in order to avoid the argument being made politically again about the kind of judgment in the approach of the Supreme Court.

**Senator Connolly:** Of course, the Americans run into this all the time . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This will be your last question, please.

**Senator Connolly:** Yes, this will be the last one.

The Americans run into it all the time and their court is criticized.

The only other point that I wanted to make, Mr. Chairman, was this. It seems to me that if you want to have a forum in which you have provincial views expressed, that you could do a great deal more, even in a constitution, by making a reality of the federal-provincial conference where you would have the authentic, the credible voice of the premiers—just a forum, not a legislative body, on policy only—and not expect that that viable, credible voice should come from the proposed House of the Federation as it is proposed in this bill.

Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I still have one name on the first round: Mr. McGrath.

**Mr. McGrath:** I just have a very short question for the Minister, Mr. Chairman.

Is it the government's view that the federal government's claim to offshore mineral resources is set out in Clause 37 of the bill, notwithstanding any claims that may be before the court by any province? I realize there has been agreement reached with three of the four Atlantic provinces on the sharing of the offshore mineral resources but, as the Minister knows, the Province of Newfoundland has challenged the federal claim and that matter is now pending before the courts; and that has to do I believe with the very broad interpretation of the federal powers under Section 91(1).

**Mr. Lang:** I do not think that that clause could be read as intending to change anything in relation to a particular claim. I believe that it adds consultation to what otherwise was an existing procedure.

**Mr. McGrath:** But does it, in fact, set out in law the federal government's claim to offshore mineral resources?

**Mr. Lang:** No. No, I do not think it has any effect on that at all.

**Mr. McGrath:** It has no effect on it at all?

**Mr. Lang:** No, I do not believe so, no.

You are talking about Clause 37, are you?

**Mr. McGrath:** I am talking about Clause 37, yes. Because there has been concern expressed that this bill embodies the government's claim to jurisdiction.

**Mr. Lang:** That is not my view.

[*Traduction*]

que des arguments politiques servent à critiquer les décisions de la Cour suprême.

**Le sénateur Connolly:** Les Américains se trouvent dans cette situation très souvent . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Ce sera votre dernière question, s'il vous plaît.

**Le sénateur Connolly:** Très bien.

Les Américains se trouvent dans cette situation très souvent. Leur cour est critiquée.

Il y a encore un autre point que je veux soulever, monsieur le président. Il me semble que si vous vouliez créer une tribune où les vues des gouvernements provinciaux puissent s'exprimer, vous pourriez aller encore plus loin, peut-être même par le biais de la Constitution, en concrétisant les conférences fédérales-provinciales: dès lors la voix des premiers ministres pourrait vraiment se faire entendre. Il s'agirait seulement d'une tribune, non pas d'un organe législatif. Les discussions porteraient sur les politiques seulement. Si vous voulez vraiment entendre leur voix, vous ne devez pas seulement vous fier à la Chambre de la Fédération proposée dans ce projet de loi.

Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** J'ai encore un nom au premier tour, celui de M. McGrath.

**M. McGrath:** J'ai une question très brève à poser au ministre, monsieur le président.

Le gouvernement estime-t-il que la prétention de la compétence fédérale sur les ressources minières sous-marines est telle qu'exposée à l'article 37 du projet de loi, quelles que soient les revendications des provinces devant la cour? Je sais qu'on en est venu à un accord avec trois des quatre provinces atlantiques sur le partage des ressources minières sous-marines, mais comme le ministre le sait sûrement, la province de Terre-Neuve a mis en doute la prétention du gouvernement fédéral. L'affaire est devant les tribunaux actuellement. Je pense qu'elle porte sur l'interprétation très étendue des pouvoirs fédéraux en vertu de l'article 91.(1).

**M. Lang:** Je ne pense pas que l'article 37 du projet de loi ait l'intention de changer quoi que ce soit à une revendication quelconque. Il ajoute simplement la consultation à la procédure existante.

**M. McGrath:** Mais ne rend-il pas légale en réalité la revendication du gouvernement fédéral sur les ressources minières sous-marines?

**M. Lang:** Non, je ne crois pas qu'il ait cet effet.

**M. McGrath:** Il n'a aucun effet?

**M. Lang:** Je ne crois pas.

Vous parlez bien de l'article 37 du projet de loi?

**M. McGrath:** En effet. Certaines personnes ont dit craindre que le présent projet de loi ne rende légale la revendication du gouvernement.

**M. Lang:** Ce n'est pas mon avis.



[Text]

**Mr. McGrath:** That is not your view.  
Thank you.

**Senator Forsey:** Mr. Chairman, may I ask just one question. We have had repeated statements from both ministers about numerous and consistent and traditional accusations from provinces that the Supreme Court of Canada has not been impartial in its judgments. I wonder if we could have some documentary evidence of the number and dates of these claims. I strongly suspect that the claims, the accusations have come very much from a relatively small group of politicians and professors of law, non-practising lawyers, in one particular province and I should be very much interested to see the evidence on which these repeated statements of numerous accusations of the sort from provinces have come.

• 1315

**Mr. Lang:** I do not know how many of them we will be able to run down. I should be able to have someone chase up the two I referred to from Saskatchewan but I do not know how many more we will be able to get.

**Mr. McGrath:** On the same point of order, Mr. Chairman, just to correct the record. The Minister made the claim that with regard to the powers under Section 91(1) Newfoundland was taken into the federation without reference to the provinces. That I do not think is so. You will find that the provinces were contacted by the federal government, not the legislatures but the provinces; provincial governments were written, I understand.

**Mr. Lang:** I think there is no evidence to that.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** On the second round, Miss MacDonald and then Mr. Goodale and I understand Senator Bird for a brief question at the end.

**Miss MacDonald:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to direct the Minister's attention to the amending procedures proposals that have been put before us. I would like to ask him with regard to an amending procedure, does he see that as an area in which the consent of the provinces would have to be obtained?

**Mr. Lang:** It is obviously an area where we would want the consent of the provinces.

**Miss MacDonald:** Would want or would have to have?

**Mr. Lang:** I do not contemplate any alternative but having their consent, as I said.

**Miss MacDonald:** I want to be sure of that. It seems to me that an amending formula itself is a change in the constitution and the reassurance I want to get from the Minister is that in making a fundamental change of this kind, in adopting any new, whatever it might be, amending formula would have to go the route of the present amending formula one last time.

**Mr. Lang:** That is obviously true. Any change in that which I would see would be made by act of the United Kingdom Parliament on the address from here and obviously I would

[Translation]

**M. McGrath:** Ce n'est pas votre avis, dites-vous?  
Merci.

**Le sénateur Forsey:** Puis-je poser une question, monsieur le président? Les deux ministres ont affirmé à plusieurs reprises que les provinces avaient de façon continue mis en doute l'impartialité des décisions de la Cour suprême du Canada. Je me demande si nous pouvons avoir une documentation à ce sujet, incluant le nombre de fois que c'est arrivé et les dates. Je redoute fortement que les accusations soient venues d'un groupe assez restreint d'hommes politiques et de professeurs de droit, d'avocats ne pratiquant pas, dans une province en particulier. Je serais très curieux de voir les preuves de ces accusations venant des provinces.

**M. Lang:** Je ne sais pas combien nous pouvons en retracer. Je puis demander à quelqu'un de retrouver les deux que j'ai mentionnées qui venaient de la Saskatchewan. Pour les autres, je ne sais pas.

**M. McGrath:** J'invoque le Règlement également, monsieur le président. Je voudrais rectifier une affirmation qui a été faite. Relativement aux pouvoirs conférés en vertu de l'article 91(1), le ministre a prétendu que Terre-Neuve avait été accueillie au sein de la Confédération sans que les provinces aient été appelées à se prononcer. Je ne crois pas que cela soit le cas. On pourra voir que les provinces ont été contactées par le gouvernement fédéral, je dis bien les provinces non pas les assemblées législatives. On a communiqué par lettre avec les gouvernements provinciaux.

**M. Lang:** Il n'y a rien qui permet de l'affirmer.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Au deuxième tour, ce sont, dans l'ordre, M<sup>lle</sup> MacDonald et M. Goodale, puis le sénateur Bird, si je comprends bien, pour une brève question.

**Mlle MacDonald:** Merci, monsieur le président. Je voudrais attirer l'attention du ministre sur les propositions qui nous ont été faites relatives aux procédures d'amendement. Je voudrais lui demander s'il estime que la formule d'amendement est une question sur laquelle le consentement des provinces doit être obtenu?

**M. Lang:** C'est évidemment une question sur laquelle nous voudrions obtenir le consentement des provinces.

**Mlle MacDonald:** Vous voudriez l'obtenir ou vous seriez tenu de l'obtenir?

**M. Lang:** Je ne vois pas d'autre possibilité que d'obtenir leur consentement.

**Mlle MacDonald:** Je voulais m'en assurer. Il me semble qu'une formule d'amendement en soi est une modification à la constitution. Je veux que le ministre me confirme que si une modification aussi importante intervient, si une nouvelle formule d'amendement est établie, quelle qu'elle soit, la formule actuelle s'appliquera une dernière fois.

**M. Lang:** C'est l'évidence. Toute modification à ce niveau viendrait à la suite d'une loi adoptée par le Parlement britannique.

[Texte]

expect that the traditions would be followed in regard to the consultation before that address.

**Miss MacDonald:** Thank you. Now then I would like to look at the five proposals that have been put before us and before the provinces for a method of constitutional amendment, three of which involve the use of referenda, the last two cited in the document *The Canadian Constitution and Constitutional Amendment* and the one which the Minister himself introduced after much deliberation, I guess, on his appointment to the portfolio of Minister of Justice. Three of those involve the use of referenda as a method of constitutional amendment. Therefore, I presume that the use of referenda you consider in that category that I was talking about would require the consent of the provinces and of the federal government and an address to the Parliament of the United Kingdom to be embodied in our constitution.

**Mr. Lang:** Any form of amendment to the constitution at the present time I see would require an address and the United Kingdom acting.

**Miss MacDonald:** Right. The reason I am having some difficulty, you see, is in trying to figure out the present bill before the House of Commons and the proposals that are set out here. The bill before the House of Commons as you know says:

• 1320

Where it appears to the Governor in Council that any question relating to the Constitution of Canada or relating to or arising out of a proposed or possible change in the Constitution of Canada is of sufficient importance to warrant obtaining the opinion of the electors on that question, the Governor in Council may by proclamation direct that the opinion of electors be obtained on that question by putting the question to the electors of Canada or of one or more provinces specified in the proclamation at a referendum called for that purpose.

Is there any relationship between the bill that the government has put before Parliament and the proposals that are set out here and if so, in what way?

**Mr. Lang:** Well I do not know that I would say there is any relationship because the two have quite different origins. I think the bill before the House is well known to have its origin in a need to have available a federal consultation process with the people given certain eventualities particularly in relation to Quebec and that was developed . . .

**Miss MacDonald:** It does not say "particularly in Quebec". There is no mention of Quebec in the bill.

**Mr. Lang:** No, of course not. I am just giving you the genesis of the legislation. In that sense they are not related. The words are broader obviously.

**Miss MacDonald:** Well you have said to me that with regard to the use of referenda for constitutional change you

[Traduction]

que sur adresse d'ici. Je suppose que la tradition continuera de s'appliquer et qu'il y aurait consultation avant cette adresse.

**Mlle MacDonald:** Merci. Je voudrais maintenant me pencher sur les cinq propositions qui nous ont été soumises et qui ont été soumises aux provinces en vue de la réforme constitutionnelle. Trois d'entre elles impliquent la tenue de référendums, les deux dernières sont citées dans le document «*La Constitution canadienne et sa modification*» et il y a encore celle que le ministre lui-même a présentée après une longue réflexion au moment où il a été nommé ministre de la Justice. Trois des propositions donc impliquent la tenue de référendums comme formule d'amendement à la constitution. Je suppose donc que la tenue de ces référendums, telle qu'envisagée, nécessitera le consentement des provinces et du gouvernement fédéral, nécessitera une adresse au Parlement du Royaume-Uni. Je suppose que l'usage de ces référendums devra passer par cette procédure avant d'être consacrés dans la Constitution.

**M. Lang:** Toute forme d'amendement de la Constitution nécessite actuellement une adresse et un geste de la part du Royaume-Uni.

**Mlle MacDonald:** Très bien. Mon problème est d'essayer de concilier le présent projet de loi devant la Chambre des communes et les propositions qui sont contenues ici. Le projet de loi devant la Chambre des communes dit ceci:

Lorsqu'il semble au gouverneur en conseil que toute question touchant la Constitution du Canada ou touchant un changement proposé ou possible dans la Constitution du Canada ou en résultant est d'une importance suffisante pour justifier l'obtention de l'opinion des électeurs sur cette question, le gouverneur en conseil peut par proclamation ordonner que l'opinion des électeurs soit obtenue sur cette question en demandant le vote des électeurs du Canada ou de la province ou des provinces mentionnées dans la proclamation lors d'un référendum déclaré pour la circonstance.

Y a-t-il un rapport entre le projet de loi que le gouvernement a soumis au Parlement et les propositions indiquées ici? S'il y en a un, quel est-il?

**M. Lang:** Je ne sais pas s'il y a un rapport parce que les deux ont des origines différentes. Le projet de loi soumis à la Chambre est dû, c'est bien connu, au besoin du gouvernement fédéral de pouvoir consulter la population dans certaines circonstances, en particulier en ce qui touche le Québec. Il a été élaboré . . .

**Mlle MacDonald:** Je ne vois pas «en ce qui touche le Québec». Il n'est pas question du Québec dans le projet de loi.

**M. Lang:** Évidemment. Je vous explique comment s'est faite l'évolution du projet de loi. C'est à ce niveau que les deux choses sont différentes. La portée est évidemment plus étendue.

**Mlle MacDonald:** Vous m'avez dit que pour ce qui est de l'usage des référendums en vue d'une modification de la

*[Text]*

would require the consent of the provinces, and you do tie in the bill in this document.

When you talk about the exclusive use of referenda in this booklet on page 21 you state:

The Government of Canada has already introduced a bill providing for the possibility of referenda on constitutional matters.

**Mr. Lang:** The only connection there is the fact that the technique is seen as being used in one context and is now being talked of in another, but let us be very clear that in talking about referenda as part of a constitutional amendment formula it would have to be enshrined in our law by an act of the United Kingdom Parliament before it had any effect at all.

**Miss MacDonald:** I think that too, but I am not too sure . . .

**Mr. Lang:** The referenda referred to in the bill which you are now referring to has no constitutional impact and indeed I see it not even as having a direct legal consequence. It is not . . .

**Miss MacDonald:** Oh, well that is the point that I would really like to clarify because the Prime Minister has given a rather different interpretation I think to that bill, at least as to the legal conflict.

**Mr. Lang:** Well I am dealing with it rather at distant hand here since I am not responsible for the legislation. I am sure that matter can be clarified when that bill is before the House but I am trying to be helpful by distinguishing between what I would see as an enshrined constitutional formula which had a referendum process in it. That referendum might have a very direct legal impact upon its happening. That I do not see as being true about the referendum in the bill.

**Miss MacDonald:** That is the point I am trying to clarify too, Mr. Minister, because again in reading from this document, and I refer to that section on the exclusive use of referenda, it says:

One could, of course, provide in the constitution that all amendments should be brought about only by popular vote thus excluding a role in the final decision process either for Parliament or for the provincial legislatures.

I understand that if that were to refer to constitutional change as embodied in the constitution by referenda, it would exclude a role by either Parliament or the provincial legislatures. What I am trying to find out is whether or not the bill in any way can move from being a bill that is seeking the opinion of the electorate, and that is all, and not have any legislative impact.

• 1325

**Mr. Lang:** I do not see any way it can. The bill as written is as it is written, and it does not have that impact.

**Miss MacDonald:** All right, fine. Then I will go back to another section.

There are a number of proposals that are set out here and I would like you to give me an example in the various proposals that you have made as to how referenda could be used. I would like to have an example of how you see the Victoria formula

*[Translation]*

Constitution vous aviez besoin du consentement des provinces. Et vous faites entrer le projet de loi dans ce document.

Lorsque vous parlez de l'usage exclusif des référendums dans cette brochure à la page 21 vous dites:

Le gouvernement du Canada a déjà présenté un projet de loi qui permet la tenue de référendums sur les questions constitutionnelles.

**M. Lang:** Le seul point commun c'est le fait que la technique est utilisée dans un contexte, puis dans l'autre. Il reste que pour ce qui est des référendums utilisés dans toute formule d'amendement constitutionnel il faut que la procédure soit consacrée dans notre loi par une loi du Parlement britannique avant qu'elle ait quelque effet.

**Mlle MacDonald:** Je le crois aussi, mais je ne suis pas sûre . . .

**M. Lang:** Les référendums mentionnés dans le bill et auxquels vous faites allusion ne touchent pas la question constitutionnelle. Ils n'ont même pas d'effet direct d'un point de vue juridique. Ce n'est pas . . .

**Mlle MacDonald:** C'est un point que je veux établir parce que le Premier ministre a donné une interprétation différente du projet de loi, je crois, du moins pour ce qui est du conflit juridique.

**M. Lang:** Je me trouve un peu éloigné du sujet puisque ce n'est pas moi qui ai établi le projet de loi. Je suis sûr que la question peut être éclaircie au moment où le projet de loi sera devant la Chambre. J'ai simplement voulu insister sur ce que je considérerais comme une formule constitutionnelle entérinée qui permette l'usage de référendums. Ces référendums auraient un effet légal direct. Ce n'est pas le cas des référendums qui sont mentionnés dans le bill.

**Mlle MacDonald:** C'est ce que j'essaie d'établir également, monsieur le ministre. En effet, si je reviens au document, je puis lire à l'article sur l'usage exclusif des référendums:

On pourrait évidemment prévoir dans la Constitution que tous les amendements doivent se faire par vote populaire, niant ainsi au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales un rôle dans le processus de décision finale.

S'il est question ici d'une modification à la Constitution selon une formule utilisant des référendums et entérinée dans la Constitution, il n'y a pas de place pour le Parlement ou les assemblées législatives provinciales. J'essaie de déterminer s'il est possible que le projet de loi cesse d'en être un qui recherche uniquement l'opinion de l'électorat, sans avoir la moindre portée législative.

**M. Lang:** Je ne vois pas comment cela serait possible. Le projet de loi est rédigé tel qu'il l'est, sans une telle portée.

**Mlle MacDonald:** Très bien, parfait. Dans ce cas je vais revenir à un autre article.

On présente ici nombre de propositions et j'aimerais que vous me donniez un exemple des diverses propositions que vous avez formulées sur la façon d'avoir recours aux référendums. J'aimerais que vous me donniez un exemple sur la façon de



[Texte]

coupled with the appeal procedure relating to section b) being put into operation. Could you spell out for me how that would work? It is also on page 21.

**Mr. Lang:** Well, on page 21 it deals with the possibility of that as an exclusive method of amending the constitution and I...

**Miss MacDonald:** Well, let me put it another way then, if I may.

On that section b), suppose the federal government were to favour an amendment to the constitution which would move oil and gas revenues into the jurisdiction of the federal government, and the federal government would seek to have an amendment passed to that effect. It had the approval of the federal government, it had approval of the eastern regions and the Atlantic regions, the Province of Quebec and the Province of Ontario, but it did not have the approval of the provinces of, say, Saskatchewan, Alberta, and British Columbia, therefore it did not have the approval of the western region. Would the Government of Canada, according to the proposal you put before us, then initiate a regional referendum in that area and seek the direct voice of the people in that area? And if there were a majority vote that said; yes, this should be transferred to the federal government, that that would overrule the views of the governments in those provinces?

**Mr. Lang:** Well, if you are referring to the formula that I put forward, then there are two alternative ways of having necessary approval for amendment, and either one of them would allow for amendments to the constitution to be adopted. I would not prefer the one as overruling the other; they are different techniques. But obviously...

**Miss MacDonald:** That was not the question I asked.

**Mr. Lang:** In the question you asked, my first observation is that the federal government would not seek a referendum because it would know in fact that your hypothesis of its gaining a majority would not exist. But if you envisage an amendment to the constitution that is perhaps being blocked by a province on grounds not really related to the substance of the issue but other grounds—and that has happened in our constitutional discussions...

**Miss MacDonald:** I did not say one, I said three.

**Mr. Lang:** ... then the referendum technique would be available. It is true that in that proposal, if a majority of each region in a plebiscite approved a change, then the lack of consent of one or more provinces would not stop the amendment from going through. But, obviously, it would have had the majority support of the people of the region.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Goodale.

**Miss MacDonald:** It would overrule the provincial governments.

• 1330

**Mr. Goodale:** Thank you, Mr. Chairman. When I finished off my questioning a bit earlier, the Minister had just men-

[Traduction]

rendre opératoire la formule de Victoria assortie de la procédure d'appel prévue au paragraphe b). Pouvez-vous me dire comment cela fonctionnerait? Il en est également question à la page 21.

**M. Lang:** A la page 21, il est question de la possibilité d'avoir recours à cette formule exclusivement pour modifier la constitution et je...

**Mlle MacDonald:** Laissez-moi formuler ma question différemment.

Supposons que le gouvernement fédéral songe à un amendement à la Constitution qui lui accorderait droit de regard sur les revenus provenant du pétrole et du gaz; il chercherait donc à faire adopter un amendement à cet effet. Le gouvernement fédéral approuverait l'amendement, les régions de l'Est et les provinces de l'Atlantique l'approuveraient, le Québec et l'Ontario en feraient autant, mais disons que la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique s'y opposent si bien qu'on ne puisse pas obtenir l'accord de l'Ouest. Est-ce que le gouvernement du Canada, selon votre proposition, pourrait alors demander un référendum régional dans cette région-là pour obtenir l'opinion des habitants de la région? Et si le résultat du vote était un oui majoritaire, est-ce que ce pouvoir passerait au gouvernement fédéral allant contre des désirs des gouvernements des provinces visées?

**M. Lang:** Si vous voulez parler de la formule que j'ai mise de l'avant, alors il y a deux façons d'obtenir le consentement nécessaire à un amendement, toutes deux permettant d'adopter des amendements à la Constitution. Je ne suis pas tenant d'une procédure au détriment de l'autre; il s'agit de deux techniques différentes. Mais il est évident...

**Mlle MacDonald:** Ce n'est pas là la question que j'ai posée.

**M. Lang:** Au sujet de la question que vous posez, je vous ferai d'abord remarquer que le gouvernement fédéral ne demanderait pas un référendum car il saurait, en fait, que votre hypothèse voulant qu'il l'emporte est impossible. Mais si vous envisagez un amendement à la Constitution auquel une province fait obstacle pour des raisons qu'il n'ont vraiment rien à voir avec le fond de la question—et cela s'est déjà vu au cours de nos discussions constitutionnelles...

**Mlle MacDonald:** Je n'ai pas parlé d'un gouvernement mais bien de trois.

**M. Lang:** ... alors on peut avoir recours à la technique du référendum. Il est juste de dire alors que si la majorité de chaque région approuve une modification par suite d'un plébiscite, ce n'est pas le refus d'une ou plusieurs provinces qui pourrait empêcher l'amendement d'être adopté. Évidemment, c'est parce qu'on aurait l'appui majoritaire des habitants de la région.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Goodale.

**Mlle MacDonald:** Le référendum supplanterait la volonté des gouvernements provinciaux.

**M. Goodale:** Merci, monsieur le président. Lorsque j'ai terminé mon tour de questions un peu plus tôt, le ministre

## [Text]

tioned the process of consultation that had gone on prior to the introduction of the legislation and had indicated that Mr. Basford was in a position to discuss these issues with Her Majesty but for some reason was not able to get in to see Mr. Loughheed, which is an interesting comment on co-operative federalism in itself.

I would like to take up a point that was raised by Mr. Lee earlier in a specific way, and perhaps ask the Minister to generalize on it somewhat more.

Mr. Lee was referring to the question of certain federal boards and tribunals with a very clear regional impact in this country being required to have their appointments of all the members of the boards, tribunals, approved or discussed in the House of the Federation rather than simply the chief executive officer, who is just one member of the tribunal. I think Mr. Lee's point was that all of the members of those boards and tribunals in making their decisions can have a rather profound impact upon issues that are important to the various regions of this country and it would be a useful regional advantage to have all of the appointments approved by the House of the Federation rather than just the chief executive officer.

Without dealing with that specific point, which I think is an interesting one, certainly from a Western point of view, in his remarks Mr. Lee referred to the CTC and the CRTC and others. I would like to ask the Minister, from his particular perspective as a Western Canadian, what he sees as the Western stake or the Western importance in this legislation. We have had a great deal of reference in our deliberations so far to the importance of the proposals with respect to other regions, and particularly in connection with the Province of Quebec and the upcoming referendum there and so forth, but to broaden that discussion to a certain extent, I wonder what the Minister could say at this stage about the significance of the process of constitutional reform from a Western Canadian point of view.

**Mr. Lang:** The first and obvious thing is that the House of the Federation would reflect the growth probably of the population and economics of the West in allocating a larger proportion of the membership to the West than is the case in the Senate.

I believe that you could say the West would share with other regions the advantages which may come from the new House of the Federation in putting forward regional viewpoints and doing so with a composition of argument that reflects the current political make-up of the West as one region at any particular point in time. The West may be seen to benefit more from that, though, by the very virtue of the fact that it is the more distant region from the centre of the country, from the capital city, and sometimes I think feels the more isolated for that. It may be for it more important to have this voice than to regions which are geographically even closer to Parliament.

Certainly over time the West has felt that some of its viewpoints are not adequately covered. This may not be always an accurate statement of the situation, as in cases with regard to the Supreme Court. Sometimes the belief held by people is itself something that is important that has to be met, and I

## [Translation]

venait de mentionner le processus de consultation qui a eu lieu avant la présentation du projet de loi et nous a dit que M. Basford était en mesure de discuter de ces questions avec Sa Majesté, mais que pour une raison quelconque il avait été incapable de voir M. Loughheed, ce qui nous dit quelque chose au sujet du fédéralisme coopératif.

J'aimerais maintenant reprendre une question soulevée précédemment par M. Lee, de façon précise, et demander au ministre de nous en dire plus long à ce sujet.

M. Lee parlait des commissions et tribunaux fédéraux qui ont, dans certains cas, des répercussions très nettes sur les régions et dont la nomination de tous les membres devrait être approuvée ou discutée à la Chambre de la Fédération plutôt que d'être laissée à l'exécutif suprême qui n'est qu'un membre du tribunal. Je crois que M. Lee tentait de souligner que tous les membres de ces commissions et tribunaux, par leurs décisions, peuvent avoir une influence assez profonde sur les questions qui ont de l'importance dans diverses régions du pays, et pour les régions, ce serait un avantage que toutes les nominations soient approuvées par la Chambre de la Fédération plutôt que par le seul chef de l'exécutif.

Sans vouloir m'arrêter sur cette question précise qui, à mon avis, est des plus intéressantes, certainement du point de vue des provinces de l'Ouest, M. Lee dans ses remarques a mentionné la CTC et le CRTC et d'autres. J'aimerais demander au ministre ce que lui, en tant que Canadien de l'Ouest, il considère comme étant pour l'Ouest l'enjeu ou l'importance du présent projet de loi. Au cours de nos délibérations, il a souvent été question de l'importance des propositions pour les autres régions et plus particulièrement pour la province de Québec, compte tenu du référendum prochain qui doit s'y tenir, etc., mais pour élargir le débat, je me demande si le ministre pourrait nous dire quelle est l'importance de la réforme constitutionnelle pour un Canadien de l'Ouest.

**M. Lang:** Tout d'abord, et c'est le plus évident, la Chambre de la Fédération refléterait probablement la croissance de la population et de l'économie de l'Ouest en allouant à l'Ouest un plus grand nombre de membres qu'il n'en a actuellement au Sénat.

A mon sens, on peut dire que l'Ouest comme les autres régions, trouverait avantageux que la nouvelle Chambre de la Fédération présente les points de vue des régions et ce, à l'aide d'arguments reflétant la composition politique de la région de l'Ouest à un moment donné. L'Ouest en profiterait peut-être cependant tout simplement parce que c'est la région la plus éloignée du centre du pays, de la capitale du pays et qui pour cette raison, se sent plus isolée. Il lui serait peut-être plus important d'avoir cette voix au chapitre que les régions géographiquement plus près du Parlement.

Au cours des ans, il est certain que l'Ouest a eu l'impression que ses opinions n'étaient pas bien présentées. Cela n'a peut-être pas toujours été exact, comme par exemple dans le cas de la Cour suprême. Parfois, il est important de tenir compte de ce que pensent les gens, et je crois que la Chambre de la



[Texte]

think the House of the Federation and its particular make-up could well meet it.

**Mr. Goodale:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Bird.

**Senator Bird:** Thank you very much, Mr. Chairman. There was one serious omission on page 6, clause 9(d) on the subject of non-discrimination. I hope it was an accidental omission. It says:

... this Charter shall be enjoyed without discrimination because of race, national or ethnic origin, language, colour, religion, age, or sex.

I think marital status should also be added to that. We came across a great many cases in which both men and women had been discriminated against on ...

**Miss MacDonald:** Handicapped.

**Senator Bird:** Well, handicapped, but certainly marital status should be in there. I hope it was an accidental omission.

**Mr. Lang:** I will look into that. Thank you.

• 1335

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** On behalf of the Committee I want to thank you very much, Mr. Minister, and I assume that you will still be available for further meetings with us later on.

Before we adjourn, you will have noted, I am sure, that next week, on Wednesday, we will hear the Canadian Bar Association. I am told that they have produced a most elaborate report which I am informed is not available on a free basis to the members of the Committee.

**Miss MacDonald:** I have it.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You have it? I was misinformed because I just wanted to move a motion that the Clerk should be authorized to buy the report.

**Mr. Breau:** We are sitting on Tuesday, are we? the next meeting is on Tuesday?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes. So, if we do not need the motion I want now to announce that we will meet again on Tuesday at 2.00 o'clock when we will hear Mr. Gordon Gibson who is the provincial Liberal Leader in British Columbia. Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Mr. Chairman, just a brief point. Two weeks ago Mr. Lalonde gave the Committee the assurance that he would present forth the figures of the cost to date of the Pepin-Robarts Royal Commission. A week ago I raised this at the end of our hearings and the other Joint Chairman undertook to get in touch with Mr. Lalonde to jog his memory on that. I wonder whether I could again raise it and request that a communication be sent to Mr. Lalonde asking that he act on the undertaking that he gave to the Committee?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We will try our best.

[Traduction]

Fédération et sa composition particulière pourraient remédier à cet état de chose.

**M. Goodale:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Bird.

**Le sénateur Bird:** Merci beaucoup, monsieur le président. Il y a une grave omission à la page 6, article 9<sup>d</sup>) sur le sujet de la non-discrimination. J'ose espérer que cet oubli est accidentel. On peut lire:

... de la présente Charte doivent être respectés sans discrimination fondée sur la race, le régime national ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, l'âge ou le sexe.

Je crois qu'on devrait également ajouter l'état civil. Nous sommes tombés sur un grand nombre de cas où et les hommes et les femmes avaient fait l'objet d'une discrimination ...

**Mlle MacDonald:** Les handicaps.

**Le sénateur Bird:** Les handicaps, mais très certainement l'état civil devrait y figurer. J'ose espérer que cet oubli est involontaire.

**M. Lang:** J'examinerai la chose. Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Au nom des membres du comité, je tiens à vous remercier, monsieur le ministre; si je comprends bien, vous allez pouvoir comparaître devant nous plus tard.

Vous avez sans doute remarqué que les représentants de l'Association du Barreau canadien comparaîtront devant nous mercredi prochain. On me dit de l'Association a préparé un mémoire très détaillé que nous n'avons malheureusement pas encore reçu.

**Mlle MacDonald:** Je l'ai, moi.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous l'avez déjà, dites-vous? J'ai sans doute été mal renseigné, puisque j'allais justement demander qu'on autorise le greffier à acheter leur mémoire.

**M. Breau:** Allons-nous siéger mardi?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui. Nous allons siéger mardi à 14 heures et M. Gordon Gibson, chef du Parti libéral en Colombie-Britannique, sera notre témoin. M. Beatty a la parole.

**M. Beatty:** Monsieur le président, il y a deux semaines, M. Lalonde a déclaré qu'il allait nous dire combien la commission royale Pépin-Robarts a coûté aux contribuables canadiens. J'ai soulevé cette même question il y a une semaine, et M. MacGuigan nous a dit qu'il allait contacter M. Lalonde afin de lui rappeler sa promesse. Ne pensez-vous pas qu'il vaudrait mieux envoyer un aide-mémoire à M. Lalonde afin de lui rappeler son engagement?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous allons essayer.



[*Text*]

**Mr. Beatty:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The meeting is adjourned.

[*Translation*]

**M. Beatty:** Je vous remercie.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La séance est levée.

---











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister, Department  
of Justice.

M. B. L. Strayer, sous-ministre adjoint, ministère de la  
Justice.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Tuesday, September 5, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le mardi 5 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Joint Committee of  
the Senate and of  
the House of Commons on the*

## Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial mixte  
du Sénat et de  
la Chambre des communes sur la*

## Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the  
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la  
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF  
THE SENATE AND OF THE HOUSE  
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION  
OF CANADA

*Joint Chairmen:*

Senator Maurice Lamontagne  
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Beaubien	Forsey
Bird	Fournier ( <i>de Lanaudière</i> )
Denis	Frith
Flynn	Grosart

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Beatty	Gauthier ( <i>Ottawa-Vanier</i> )
Blaker	Goodale
Breau	Halliday
Bussières	Knowles
Caccia	( <i>Winnipeg North Centre</i> )
Dawson	

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT  
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

*Coprésidents:*

Sénateur Maurice Lamontagne  
M. Mark MacGuigan, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Langlois	Roblin
McIlraith	Smith
Neiman	( <i>Colchester</i> )—(15)
Petten	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Lachance	McGrath
Laprise	Paproski
Lawrence	Stanfield
Lee	Watson—(20)
MacDonald (Miss)	
( <i>Kingston and the Islands</i> )	

(Quorum 18)

*Les cogreffiers du Comité*

G. A. Birch

Patrick Savoie

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Tuesday, September 5, 1978:

The Honourable Senators Neiman and Petten replaced the Honourable Senators Lafond and Connolly (*Ottawa West*).

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Tuesday, September 5, 1978:

Messrs. Whittaker, Guay and Collenette replaced Messrs. Paproski, Goodale and Blaker.

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le mardi 5 septembre 1978:

Les honorables sénateurs Neiman et Petten remplacent les honorables sénateurs Lafond et Connolly (*Ottawa-Ouest*).

Suivant les dispositions de l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 5 septembre 1978:

MM. Whittaker, Guay et Collenette remplacent MM. Paproski, Goodale et Blaker.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 5, 1978  
(15)

## [Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:15 o'clock p.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Lamontagne, Langlois, MacDonald, McIlraith, Neiman, Petten and Roblin.

*Other Senator present:* The Honourable Senator Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Breau, Busières, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Guay, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield, Watson and Whittaker.

*Other Members present:* Messrs. Richardson and Prud'homme.

*Witnesses:* Mr. Gordon F. Gibson, M.L.A., Leader of the Liberal Party in British Columbia. Mr. Ronald G. Atkey, Barrister and Solicitor.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

Mr. Gibson made a statement and answered questions.

Mr. Atkey made a statement.

At 5:05 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

EVENING SITTING  
(16)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 8:10 o'clock p.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Beaubien, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Petten and Roblin.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Guay, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

*Other Member present:* Mr. Richardson.

*Witness:* Mr. Ronald G. Atkey, Barrister and Solicitor.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 SEPTEMBRE 1978  
(15)

## [Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Lamontagne, Langlois, MacDonald, McIlraith, Neiman, Petten et Roblin.

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Breau, Busières, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Guay, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Lee, M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. Stanfield, Watson et Whittaker.

*Autres députés présents:* MM. Richardson et Prud'homme.

*Témoins:* M. Gordon F. Gibson, M.A.L., chef du Parti libéral de la Colombie-Britannique. M. Ronald G. Atkey, avocat et solliciteur.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

M. Gibson fait une déclaration et répond aux questions.

M. Atkey fait une déclaration.

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

SÉANCE DU SOIR  
(16)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 20 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Beaubien, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Petten et Roblin.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Guay, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), M<sup>lle</sup> MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. Stanfield et Whittaker.

*Autre député présent:* M. Richardson.

*Témoin:* M. Ronald G. Atkey, avocat et solliciteur.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

The witness made a statement and answered questions.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

At 10:08 o'clock p.m. the Committee adjourned until  
Wednesday, September 6, 1978 at 9:30 o'clock p.m.

A 10 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi  
6 septembre 1978, à 9 h 30.

*Le cogreffier du Comité*

G. A. Birch

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, September 5, 1978

• 1417

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Ladies and gentlemen, we have the pleasure of welcoming this afternoon Mr. Gordon Gibson who is a member of the legislature in British Columbia and the leader of the provincial Liberal Party in that province.

Mr. Gibson has provided us with a long brief and with a shorter one, and he intends to highlight the main sections of the shorter brief. Mr. Gibson.

**Mr. Gordon Gibson (MLA, British Columbia):** Thank you, Mr. Chairman and members of the Committee. I want to thank you very much indeed and express my appreciation for this opportunity to be here.

The work of this Committee is undoubtedly one of the four major influences on whatever is going to come out the other end of all this; I suppose the others being the task force and the first ministers and the federal government with whatever view it finally takes.

I have a brief here which, with your permission, I will not read except for certain highlights and some additional commentary. Perhaps, Mr. Chairman, if the Committee was agreeable, it might be printed as an appendix.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This would be the shorter brief with the title "Submission to the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada" and dated September 5, 1978.

**Senator McIlraith:** Just before you leave that, Mr. Chairman, it is being entered as if it were read, is it? Or as an appendix?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** As an appendix.

**Senator McIlraith:** Then perhaps he had better read it all. It is the only way we are going to follow it. If it is not in the proper place in the evidence, it is not much use to us.

**Mr. Gibson:** Well, I am in the Committee's hands. It is a somewhat lengthy document . . .

**Senator McIlraith:** I realize that.

**Mr. Gibson:** . . . and I have asides, as well.

• 1420

**Senator McIlraith:** We could overcome it by appending it as if it had been read, but to put it in as an appendix is not going to be very . . .

**Mr. Gibson:** Senator McIlraith, I can undertake to you that the points I make will be in the same order as in the brief and I will read what will be the highlights. But I am in the Commit-

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Mardi le 5 septembre 1978

[Traduction]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mesdames et messieurs, nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous cet après-midi M. Gordon Gibson, député à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et chef du parti libéral provincial de cette province.

M. Gibson nous a fait parvenir un mémoire assez détaillé et un autre plus court, et il fera ressortir les points saillants de ce dernier. Monsieur Gibson.

**M. Gordon Gibson (député provincial, Colombie-Britannique):** Merci, monsieur le président et membres du Comité. Je tiens à vous remercier de m'avoir accordé cette occasion de comparaître devant vous.

Le travail accompli par ce Comité sera sans doute l'une des quatre pierres d'angle pour le travail qui s'effectuera à partir de tout ceci; les autres pierres d'angle étant sans doute le travail accompli par le groupe d'étude, ensuite, celui accompli par les divers premiers ministres, sans oublier celui du gouvernement fédéral, et les conclusions qui en seront tirées.

Avec votre permission, je ne vous ferai pas lecture de ce mémoire, mais m'emploierai plutôt à vous en souligner les points saillants en ajoutant quelques commentaires. Si le Comité le désire, monsieur le président, peut-être pourrait-on l'imprimer en annexe.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il s'agit du mémoire le plus court, intitulé: «Mémoire présenté au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada» et portant la date du 5 septembre 1978.

**Le sénateur McIlraith:** Avant de passer à autre chose, monsieur le président, ce document sera-t-il annexé comme s'il avait été lu? Ou sera-t-il simplement mis en annexe à la fin du procès-verbal?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il sera mis en annexe à la fin.

**Le sénateur McIlraith:** Peut-être vaudrait-il mieux qu'il nous en fasse la lecture en entier. C'est cela seul qui nous permettra de suivre le fil des délibérations. Si ce document n'est pas inséré à la bonne place dans le procès-verbal, il ne nous servira pas à grand-chose.

**M. Gibson:** C'est au Comité de décider. Il s'agit d'un document plutôt long . . .

**Le sénateur McIlraith:** Je le sais.

**M. Gibson:** . . . et j'ai aussi des commentaires à y ajouter.

**Le sénateur McIlraith:** Nous pourrions contourner la difficulté en insérant le mémoire comme si on l'avait lu, car tout simplement l'annexer, ce ne sera pas très . . .

**M. Gibson:** Sénateur McIlraith, je peux vous promettre de reprendre tous les faits saillants du mémoire, et dans l'ordre.

[Text]

tee's hands and I will read the whole thing, if you wish. What is your view?

**Mr. Caccia:** Read it all.

**An hon. Member:** Why?

**Mr. Caccia:** Because it makes for better sequence.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, just before starting to read I might say there are some documents associated with it. Now, the trouble is that my notes are all out of order.

**Miss MacDonald:** Is there not some way that we can resolve this? Can we undertake to have it printed as if it had been read ...

**Senator McIlraith:** This is agreeable.

**Miss MacDonald:** ... and then have Mr. Gibson go on to give the summary?

**Senator McIlraith:** Yes, put it in the printed evidence so that we can get it ...

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Caccia:** Well, Mr. Chairman ...

**Senator McIlraith:** I said perhaps it would be more agreeable if we take it as read and print it in the evidence and then go on with the remarks.

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Gibson:** What follows is one perspective, and is in a sense an "ideal"—it is not necessarily achievable in the political circumstances of the day, which must be the final arbiter of current constitutional questions. In keeping with the current constitutional dialogue, it is entered in the spirit of seeking results rather than taking positions, and I believe most Canadians are flexible and in readiness to take into account the views of others.

It is my understanding that Bill C-60 was written in that spirit and in that spirit I comment upon it.

This brief is essentially a summary, with the exception of certain areas where my remarks have been somewhat expanded as a result of testimony already put before the committee. As attachments to this paper, I include material which should be read with it, being my submission to the Task Force on Canadian Unity (including a western perspective prepared for a Harvard symposium, and research results from visits to the Federations of Germany and Switzerland) and a popularized commentary on Bill C-60 prepared for the *Vancouver Sun*.

The perspective of the writer is that of one who has served in several capacities in the past fifteen years in the political life of Canada; in government in Ottawa, in opposition in British Columbia, in the executive branch, and now in the legislative branch, in both the public service and in an elective position, and finally, in both the federal and provincial spheres. My summary conclusion, in brief, is that we have much of value to preserve in our political arrangements, and important sectors that we should rearrange.

[Translation]

Enfin, je m'en remets à vous et, si vous le désirez, je peux le lire au complet. Qu'en pensez-vous?

**M. Caccia:** Lisez-le au complet.

**Une voix:** Pourquoi?

**M. Caccia:** Parce que ce serait plus logique.

**M. Gibson:** Monsieur le président, avant de commencer à le lire, je tiens à préciser que certains documents y sont liés. Le problème, c'est que mes notes ne sont pas dans l'ordre.

**Mlle MacDonald:** N'y aurait-il pas un autre moyen de régler le problème? Ne pourrions-nous pas tout simplement le faire imprimer comme s'il avait été lu normalement?

**Le sénateur McIlraith:** Si cela vous convient.

**Mlle MacDonald:** Peut-être qu'ensuite M. Gibson pourra nous en faire un résumé.

**Le sénateur McIlraith:** Très bien alors, intégrez-le aux témoignages, pour que nous l'obtenions ...

**Des voix:** D'accord.

**M. Caccia:** Eh bien, monsieur le président ...

**Le sénateur McIlraith:** J'ai dit qu'il vaudrait peut-être mieux qu'on le considère comme lu et qu'on le fasse imprimer dans le corps des délibérations; ensuite, nous entendrons les observations du témoin.

**Des voix:** D'accord.

**M. Gibson:** Voici l'exposé d'un point de vue, peut-être d'un idéal, qui n'est pas nécessairement réalisable dans la conjoncture politique actuelle qui va décider en fin de compte de la solution au problème constitutionnel que nous avons en ce moment. Pour respecter l'esprit du débat constitutionnel engagé, nous présentons ce mémoire pour arriver à des solutions plutôt que pour simplement prendre position. Nous croyons que la plupart des Canadiens ont la souplesse d'esprit qui leur permet d'accepter l'opinion des autres.

Il nous semble que le Bill C-60 a été écrit dans cet état d'esprit, et c'est dans ce même esprit que nous voulons vous présenter quelques réflexions à son sujet.

Le mémoire est un simple résumé, à l'exception de certains domaines où j'ai pu quelque peu étoffer mes observations grâce aux témoignages déjà rendus devant le Comité. En annexe, vous trouverez des documents qui le complètent, soit le mémoire que j'ai présenté au Groupe d'étude sur l'unité canadienne (y compris un exposé sur le point de vue de l'Ouest préparé pour un symposium tenu à Harvard, et les conclusions d'études menées au cours de voyages en République fédérale allemande et en Suisse), ainsi qu'un commentaire du Bill C-60 publié dans le *Vancouver Sun*.

Le point de vue de l'auteur est celui d'un homme qui a joué plusieurs rôles dans la vie politique canadienne depuis 15 ans, soit au gouvernement à Ottawa, dans l'opposition en Colombie-Britannique, dans le pouvoir exécutif, et maintenant dans le pouvoir législatif, comme fonctionnaire et comme représentant élu, au fédéral comme au provincial. Sommairement, j'en conclus qu'il nous faut préserver la valeur de nos arrangements politiques tout en réorganisant plusieurs secteurs importants.

## [Texte]

1. *Necessity*

There are those who submit that constitutional matters are not a particular priority in this country, and that we can continue along with our current arrangements for some time to come.

I believe that the latter part of the statement is true—we can muddle along, I have no doubt. I strongly believe however that constitutional reform should be a priority.

It is clear that such a view is now sufficiently widely shared as to make it a political reality. I hope that the Committee will say so. There is enough difficulty in the constitutional debate without wasting time on obvious points.

The fact of the matter is that uncertainty about our arrangements for living together is bad for our country, for our economy, for our system of government. Instead of being productive, we are being introverted. Instead of building on a sound base, we are wondering what tomorrow's ground rules might be. Instead of our various governments working in harmony, they are jockeying for position. Unnecessary uncertainty is the enemy of achievement.

There are those who say, "fix up the economy, and things will be fine." No person in a marriage breakdown situation would buy that—the economy (a new job? better pay?)—won't solve the problem. The fact is, constitutional problems are hurting the economy, and must be cured first. The world won't end if we don't solve our constitutional problems, but Canada might possibly break up, we will probably all be poorer, and we will certainly spend a lot of time fighting.

We could make things a lot better by intelligent and speedy action on the constitution. This Committee knows that, of course, but the public generally doesn't. You should tell them.

2. *Timing*

In general, there should be a sense of urgency. This matter has gone on long enough. It is unsettling and wasteful of energy. A decade of the best production of some of our finest minds and politicians has been used up in this process. We Canadians have better things to do. The Committee is well aware of the century-old debate on federal-provincial relations, and the ten-year concentrated exercise on constitutional reform. It had to be brought to a head. Bill C-60 has done this.

I agree in theory with those who say that there should be no Phase I and Phase 2—that these things are all of a piece, and should be tackled in that way. That would be fine if it were possible. It is not. It has been tried and failed. So long as we go the route of negotiations between the federal and provincial governments, the delay will continue. Simply put, a conclusion is not in the interests of the provinces. They have an excellent

## [Traduction]

1. *Le nécessaire*

Il y en a qui prétendent que les problèmes constitutionnels ne sont pas si graves au pays et que nous pouvons continuer de nous accommoder des arrangements actuels pendant quelque temps encore.

La dernière partie de cette affirmation n'est pas fausse: je suis certain que nous pouvons nous débrouiller. Toutefois, je suis convaincu que la réforme constitutionnelle doit avoir la priorité.

De toute évidence, nous sommes maintenant suffisamment nombreux à en être convaincus pour en faire une réalité politique. J'espère que le Comité en viendra lui aussi à cette conclusion. Le débat constitutionnel est déjà suffisamment délicat sans qu'on perde du temps à discuter d'évidences.

En vérité, l'incertitude que suscitent les arrangements de notre mariage nuit à notre pays, à notre économie et à notre régime gouvernemental. Au lieu d'être productifs, nous sommes introvertis. Au lieu de construire une base solide, nous nous demandons quels seront les fondements de demain. Au lieu de travailler dans l'harmonie, nos divers gouvernements se disputent les rangs. Une incertitude vaine est l'ennemi de la réussite.

Il y en a qui prétendent qu'en redressant l'économie, tout ira pour le mieux. Aucun couple au bord du divorce ne pourrait croire qu'en réglant sa situation financière (un nouvel emploi, un meilleur salaire), il pourrait régler ses problèmes. Nos malaises constitutionnels blessent notre économie, mais ce sont eux que nous devons soigner d'abord. La terre ne cessera pas de tourner si nous ne réglons pas nos problèmes constitutionnels, mais le Canada pourrait très bien se diviser, et nous nous retrouverions tous encore un peu plus pauvres; sans compter tout le temps que nous perdrons à nous battre.

Nous pourrions améliorer les choses en prenant rapidement des mesures intelligentes pour modifier notre constitution. Nul doute que le Comité le sait, mais le grand public semble l'ignorer. Vous devriez le leur dire.

2. *Le calendrier*

On devrait se sentir pressé. Il y a déjà suffisamment longtemps que cela dure. C'est troublant et cela brûle notre énergie. On a déjà ainsi perdu dix ans de la période la plus fertile de certains de nos plus grands esprits et de nos plus grands hommes politiques. Les Canadiens ont bien mieux à faire. Le Comité connaît bien le débat, maintenant centenaire, sur les relations fédérales-provinciales et les dix années de discussions intensives sur la réforme constitutionnelle. Il fallait que tout cela mène quelque part, et le Bill C-60 en est l'aboutissement.

En théorie, je suis d'accord avec ceux qui prétendent qu'on devrait se passer d'une phase I et d'une phase II, que toutes ces choses forment un tout et qu'elles devraient donc être abordées comme tel. Ce serait parfait si c'était possible. Malheureusement, ce ne l'est pas. On a déjà essayé et on a échoué. Tant qu'on décidera de procéder par voie de négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les choses continueront



## [Text]

current position in power terms, and hope, through the effluxion of time, to improve it.

Thus the federal government had to make a move, and I approve of that. The division into Phase 1 and Phase 2 is clearly a tactical exercise, designed to force the pace of conclusions, and that is good. The provincial governments won't like it, but that is not the test of usefulness. The proper test is, "Is it good for Canada?" In matters as important as the constitution, neither the provincial nor federal governments have the moral authority to say a final "Yes" or "No". That must be up to the people. But someone has to make a move to get the question before them, and in the light of the long delay, and the record of provincial stonewalling, the federal government has a duty to move.

I disagree somewhat with Phase 1 content. I personally would like to see patriation and the amending formula in the first cut, in order to provide the machinery to resolve the inevitable difficulties that will arise in the Phase 2 process.

### 3. Scope

The scope of the constitutional process is generally good, as revealed by C-60 and the White Paper, but there are some critically important omissions which must be addressed, or the package will not be acceptable.

The existing scope is dramatic. It provides for the individual in terms of a charter of rights and freedoms; it provides for language groups, and for regions. It provides for the Executive Government of Canada, and a revised federal legislative branch. The Courts are given status, as is the State in the person of Her Majesty and the Governor General.

There have been comments on the literary quality of the Bill, in comparing it with the United States Constitution—mostly, I suspect, by those who forget the turgid prose lying beyond the United States preamble, or the opening lines of the Declaration of Independence. One would not hire a Shakespeare to write a constitution unless they were looking for a very active court docket to resolve exact meaning.

But there are exceedingly serious omissions. Of these, the most critical is the lack of any provision for the institutions of direct democracy. This cannot be overstressed. Every constitution must have within itself the means of improvement and healing. Provision for direct democracy is needful for this.

Switzerland, of course, is based on direct democracy as to constitutional reform. The same is true as to the important American states. The Federal Republic of Germany is not, it is true—but they started de novo, and drew an excellent document without predictable near term need for popular improvement. (Even so, I think they erred, but perhaps understand-

## [Translation]

de traîner; tout simplement parce que les provinces n'ont pas intérêt à ce qu'il y ait règlement. Elles ont déjà une excellente position, pour ce qui est des pouvoirs, et elles espèrent encore l'améliorer avec le temps.

Le gouvernement fédéral se devait donc de faire un geste, et j'approuve. Le fait de diviser les mesures en deux phases est très nettement une tactique conçue pour obliger à trouver rapidement des solutions, et c'est très bien. Les gouvernements provinciaux n'en seront pas très heureux, mais ce n'est pas d'après eux qu'on doit juger de l'utilité du calendrier. Le meilleur contrôle, c'est de se demander si c'est avantageux pour le Canada. Lorsqu'il s'agit de questions aussi importantes que la constitution, ni les gouvernements provinciaux, ni le gouvernement fédéral n'ont l'autorité morale de prononcer un «oui» ou un «non» définitif. C'est au peuple de décider. Quelqu'un doit toutefois prendre l'initiative de lui poser la question et c'est le gouvernement fédéral qui a le devoir de prendre cette initiative, étant donné le long délai déjà écoulé et l'obstructionnisme connu des provinces.

Je ne suis toutefois pas d'accord avec le programme de la phase I. Personnellement, j'aimerais qu'on commence par le rapatriement et la formule d'amendement, afin qu'on puisse mettre en place les mécanismes qui permettraient de régler les obstacles qui surgiraient inévitablement au cours de la phase II.

### 3. La portée

La portée de la réforme constitutionnelle est très bien, si j'en juge par le Bill C-60 et par le Livre blanc, mais il y a certaines lacunes critiques qu'il faut remplir, sinon le tout sera inacceptable.

La portée actuelle est spectaculaire. On protège les simples citoyens en prévoyant une charte des droits et des libertés, les divers groupes linguistiques, de même que les diverses régions. On songe au gouvernement exécutif du Canada et on voit le pouvoir législatif fédéral. On accorde un statut aux tribunaux, de même qu'à l'État, par l'entremise de Sa Majesté et du gouverneur général.

Certains ont critiqué la prose du projet de loi en le comparant à la constitution des États-Unis; je crois que ce sont surtout ceux qui oublient le style boursofflé qui apparaît après le préambule de la constitution américaine, ou les premières lignes de la déclaration d'Indépendance. On ne fait pas appel à un Proust pour écrire une constitution, à moins d'être prêt à surcharger les rôles des tribunaux pour en découvrir le sens précis.

Mais il y a des omissions extrêmement graves. La plus critique est l'absence de disposition sur les institutions de consultation populaire. On ne le dira jamais assez. Toute constitution doit renfermer les germes du progrès et de la protection. Voilà pourquoi il faut des dispositions régissant la consultation populaire.

Le régime suisse repose sur une consultation populaire pour tout ce qui touche à la réforme constitutionnelle. C'est la même chose pour les plus grands États américains. C'est différent en République fédérale allemande, peut-être, mais on vient de repartir à neuf et, pour ce faire, on a rédigé un excellent document, qu'on ne prévoit pas être obligé d'amélio-

## [Texte]

ably, after the experiences of the Wiemar Republic.) The United States federal constitution has no such provision, but of course there are current calls for such, after Proposition 13. That document too was de novo, and moreover was an agreement between the States and not among the people. In Canada in 1978, we are talking about an agreement among the people—and those who ratify must have the power to change. (In addition, of course, the United States Congress is a permanent floating “direct democracy”, as compared to the parliamentary system.)

The Bill (C-60) omits most talk of the executive-legislative balance, and makes insufficient provision for increased powers for the legislative branch. I disagree with those witnesses who have suggested the Bill increases the power of the Prime Minister and Cabinet, but it does not decrease and control those powers sufficiently.

The Bill makes no mention of Freedom of Information as a basic right. I reluctantly concur with this, on the basis that we are better to try the exact wording out in statute law first—but only on the basis and understanding that we will have in our constitution a way and means for the people to force such legislation if any government refuses to put it into place in due course voluntarily.

#### 4. *Patriation and Amendment*

The constitution should not be patriated until some means of amendment exist—some means short of provincial unanimity, which is utter foolishness. (Canada should be a compact between people, not provincial governments, and unanimity is too severe a rule in any case.)

As to the amending formula, some variation of the governmental route (i.e. appropriate regional government agreement and so on) should of course be included and will probably be the main path for most technical constitutional amendments.

However, it is essential that a popular route be included as well—a route that will make it clear that if some, or even all governments oppose a given constitutional amendment, nevertheless the people acting jointly can impose it. Normally one would expect that a popular amendment route would be triggered by a government, appealing in a sense to the people, but the possibility should be left open of a completely popular amendment process with no government initiative of any kind.

#### 5. *Initial Validation*

The new Canadian constitution—or the first two phases, if it is to proceed in that way—should be validated by a popular vote among all citizens. Only in this way will it achieve the legitimacy necessary to resist the strains of time, and to overrule residual carping by Premiers or others who suggest any lack of legitimacy of the new law. Even Premiers and

## [Traduction]

rer à court terme. Et même là, je crois qu'on a fait erreur, mais c'est sans doute compréhensible après ce qui s'est passé avec la République de Weimar. Il n'y a aucune disposition du genre dans la constitution fédérale des États-Unis, même si, en ce moment, il y a justement de tels appels au peuple, suite à la proposition 13, par exemple. Ce document aussi était tout nouveau et il s'agissait en plus d'une entente entre États et non pas entre citoyens. Au Canada, en 1978, nous discutons d'une entente entre citoyens, et ceux qui la ratifieront doivent avoir le pouvoir de la modifier. En outre, le Congrès américain représente ni plus ni moins une «consultation populaire» en mouvement permanent, par rapport au régime parlementaire.

Le Bill C-60 ne parle absolument pas de l'équilibre du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et ne renferme pas suffisamment de dispositions permettant d'accroître les pouvoirs de l'institution législative. Je ne suis pas d'accord avec les témoins qui sont venus affirmer que le bill augmentait le pouvoir du premier ministre et de son Cabinet sans diminuer ou contrôler suffisamment ces pouvoirs.

Le projet de loi ne donne pas la liberté d'information comme un droit fondamental. C'est avec réticence que j'accepte cela, car je crois qu'il vaut mieux commencer par en faire l'objet d'une simple loi pour déterminer quel serait le meilleur libellé. Toutefois, j'espère bien que notre constitution donnera au peuple les moyens d'obliger un gouvernement à adopter une telle loi, au cas où celui-ci refuserait de le faire de son plein gré, au moment opportun.

#### 4. *Rapatriement et amendement*

La constitution ne devrait pas être rapatriée avant qu'on ait trouvé une formule quelconque d'amendement. Il ne faut pas pour cela attendre qu'il y ait unanimité au sein des provinces, car ce serait ridicule. Le Canada devrait être une masse de gens et non pas de gouvernements provinciaux; de toute façon, la règle de l'unanimité est toujours trop sévère.

Quand à la formule d'amendement, elle devrait prévoir une variante à la voie gouvernementale (par exemple, une entente entre les gouvernements régionaux concernés), qui serait probablement le meilleur chemin pour la plupart des amendements de procédure constitutionnels.

Toutefois, il faut absolument prévoir une voie populaire permettant sans l'ombre d'un doute au simple citoyen participant au débat d'imposer une modification à laquelle s'opposeraient tous les gouvernements. Normalement, on s'attendrait à ce qu'un gouvernement choisisse la consultation populaire pour les modifications, c'est-à-dire qu'il fasse appel au peuple, mais pourquoi ne prévoirait-on pas la possibilité d'un amendement purement populaire, c'est-à-dire sans aucune initiative gouvernementale?

#### 5. *Première validation*

La nouvelle constitution canadienne, du moins les deux premières phases, si on doit suivre ce calendrier, doit être validée par un suffrage universel. C'est la seule façon de lui donner la légitimité qui lui permettra de résister aux outrages du temps et de passer outre aux chicanes résiduelles des premiers ministres des provinces et des autres qui réfutent la

*[Text]*

Prime Ministers cannot argue against a clear popular vote, in political terms. A caveat—a country-wide majority in favour of a new constitution will certainly not be sufficient. It is essential that there be affirmative majorities in each and every of the five regions of Canada.

#### 6. *Interim Consultation*

Constitutions are complex. The document finally passed by Parliament before submission to the people should be the subject of exhaustive consultation. We have had ten years. We will now have the benefit of a Joint Parliamentary Committee, a First Ministers' Conference, and interest groups and persons having the opportunity to present briefs to the Task Force on Canadian Unity. Once we have had the results of those three processes, and viewed in the light of the ten years, it is my view that the consultative process will have been sufficient to at least present a specific proposal to the final consultative process, namely a popular vote on such a proposal.

#### 7. *Contents of Bill C-60*

The Bill, in my view, is best analyzed as to how it tackles the three major alienations in Canada today, viz. individuals from their governments, the French and English linguistic groups, and the regions from the centre.

With respect to the Charter of Rights and Freedoms, you will have heard from many experts. I will not comment further, except to say that I applaud the package. There have been disgraceful legislative initiatives in my province and others, of which I can give you examples, that would have been stopped by a binding codification of such elementary rights. Naturally, provincial governments will decry such a restraint on their powers. Naturally, the citizenry should applaud such restraint.

To those who fear the power of the courts in interpreting such a Charter, I say, "look south". The United States Supreme Court, far more powerful than that of Canada even after C-60, has always shown restraint vis à vis the legislative and executive branch powers. They have, on the other hand, not shied away from the basic enforcements of the rights of the people.

I think that is sound. Those who object should object to the specific language and proposed rights and freedoms, not to the process. It is a proven one.

With respect to the sections related to the French and English languages, I have no difficulty, and give you my opinion that even stronger guarantees might be approved in all regions of Canada, if required. The important thing here is that these kinds of guarantees be embodied in a deal on which we can all vote, and thereafter be removed from the political arena, and put into the hands of administrations to carry out

*[Translation]*

légitimité de la nouvelle loi. Même les premiers ministres ne peuvent contester un vote populaire majoritaire: ce ne serait pas politique. Une opposition, une large majorité nationale en faveur d'une nouvelle constitution ne sera certes pas suffisante. Il faudra absolument que chacune des cinq régions du Canada se prononce majoritairement pour.

#### 6. *Consultation intérimaire*

Les constitutions sont des actes complexes. Le document qu'adopterait en fin de compte le Parlement avant de le présenter au peuple devrait faire suite à de longues consultations. Nous avons déjà eu dix ans. Nous pourrions maintenant profiter des travaux d'un comité parlementaire mixte, d'une conférence des premiers ministres, et des associations et personnes qui auront présenté des mémoires au Groupe d'études sur l'unité canadienne. Lorsque nous aurons reçu les conclusions de ces trois groupes, et après nos dix années de réflexion, je crois que la consultation pourra à tout le moins nous permettre de présenter un projet précis qui fera à nouveau l'objet d'une dernière consultation, c'est-à-dire d'un vote populaire.

#### 7. *Le contenu du Bill C-60*

A mon avis, la meilleure façon d'analyser le projet de loi, c'est de voir comment il s'attaque aux trois principales aliénations qu'on trouve au Canada aujourd'hui, à savoir celle des simples citoyens par rapport à leur gouvernement, celle entre les francophones et les anglophones, et celle des régions par rapport à la capitale.

Pour ce qui est de la Charte des droits et des libertés, bien des experts ont dû déjà vous en parler longuement. Je n'ajouterais donc rien, sinon quelques applaudissements. Dans ma province et dans d'autres, on a adopté des lois infâmes, dont je peux vous donner quelques exemples; celles-ci n'auraient jamais été adoptées s'il avait existé une codification des droits fondamentaux exécutoire. Naturellement, les gouvernements provinciaux vont se plaindre d'une telle restriction de leurs pouvoirs. Naturellement, les citoyens se féliciteront d'une telle restriction.

Quant à ceux qui craignent les pouvoirs des tribunaux qui devront interpréter une telle charte, je ne peux que leur dire de regarder chez nos voisins du Sud. La Cour suprême des États-Unis, qui est beaucoup plus puissante que celle du Canada, même si on adopte le Bill C-60, s'est toujours montrée timide à l'endroit des pouvoirs législatif et exécutif. En revanche, elle n'a jamais hésité à faire respecter les droits fondamentaux des citoyens.

Cela a du sens. Ceux qui sont contre devraient s'opposer au libellé, aux droits et libertés proposés, mais pas à la façon de les faire respecter, car c'est une méthode éprouvée.

Quant aux articles traitant des anglophones et des francophones, je n'y vois aucun inconvénient et j'avancerai même que, si nécessaire, toutes les régions du Canada pourraient adopter des garanties encore plus fortes. L'important, c'est que ces garanties fassent partie d'un tout qui fera l'objet d'un vote avant de quitter l'arène politique pour être remis à une admi-



*[Texte]*

and the courts to enforce. That, of itself, is a giant step forward.

I might say that the Language of Education section, in my reading, is not in any way at variance with the very advanced language education policy of the current government of British Columbia. The Bill, of course, gives provincial governments sufficient power not to have to worry about impositions in this matter in any case. It should, in my view, be strengthened.

The proposed procedures in the Upper House to deal with linguistic matters are unfortunate. There is a need, of course, to give a sense of security to linguistic minorities—francophones in much of Canada, and anglophones in the rest. The “double majority” concept, however, is the wrong way to do it. A better process is this:

- write strong basic law
- provide that changes may be made only by a specified fraction—I would suggest 80 per cent—of the Upper House. The result is a “blocking minority” of 20 per cent, with the power to protect linguistic rights or matters importantly supportive thereto.

I prefer this route because it is better not to label people (as representing one language or another) as in the ‘double majority’ approach if you can avoid it—it is divisive.

The third alienation—and to British Columbia the most important—that a new constitution should address is that of regional alienation.

We, plus the Prairies and the Maritimes, have too little clout in the central apparatus. As a group we want a majority in the Upper House. The House of Commons will always have the initiative and the main power as the representation-by-population chamber. In at least the Upper House, Outer Canada wants to have an edge over Inner Canada, to give us some bargaining power.

Let me be frank. We don’t just want it. We are very insistent. (I speak here only for British Columbia, but I will take any bets that are offered with respect to the attitude of the Prairies and the Maritimes.) Ontario and Quebec control the House of Commons. Outer Canada wants to control the Upper House. That’s the crunch, that is the nub, for British Columbia. No partisan consideration will separate British Columbians from one another on that. I support two languages as being basic to Canada, and I support five regions with the same fervour.

#### 8. The Upper House

This is the instrumentality of regional expression in the central government. Therefore, it must be an institution that is regionally motivated in its action. Nothing could be of greater simplicity. Therefore, the construction set forth in Bill C-60 should be rejected. That institution would be terribly partisan, because of the selection process for Members. There is nothing wrong with that, except that it is inappropriate in a Chamber

*[Traduction]*

nistration chargée de l’appliquer et aux tribunaux chargés de le faire respecter. Ce serait déjà un immense pas en avant.

Je dois ajouter qu’en lisant l’article sur la langue d’enseignement, j’ai trouvé qu’il n’était pas très différent de la politique très progressiste qu’applique le gouvernement actuel de la Colombie-Britannique dans le même domaine. Le projet de loi donne aux gouvernements provinciaux suffisamment de pouvoirs pour qu’ils n’aient pas à s’inquiéter d’une ingérence dans ce secteur. A mon avis, on devrait encore le renforcer.

Je regrette les procédures proposées à la Chambre haute pour traiter des questions linguistiques. Il est évidemment nécessaire de rassurer les minorités linguistiques, francophones dans une grande partie du Canada, et anglophones dans le reste du pays. Toutefois, il ne faut pas le faire en songeant à une double majorité. Il vaudrait mieux:

- définir un droit fondamental très strict
- prévoir qu’il ne puisse être modifié qu’avec l’accord d’une majorité élevée, je suggérerais 80 p. 100, à la Chambre haute. Ce qui donnerait une minorité de 20 p. 100 avec un droit de veto permettant de protéger les droits linguistiques ou autres questions qui y sont étroitement liées.

Je préfère cette voie, qui permettrait de ne pas mettre d’étiquettes (comme représentants d’un groupe linguistique ou d’un autre), contrairement au système de la double majorité, qui me semble susceptible de semer la division.

La troisième aliénation, qui est la plus importante pour la Colombie-Britannique, et qu’une nouvelle constitution devrait tenter d’éliminer, c’est l’aliénation régionale.

En effet, la Colombie-Britannique, tout comme les Prairies et les Maritimes, a trop peu d’influence sur l’appareil central. En tant que groupe, nous voulons une majorité à la Chambre haute. La Chambre des communes conservera l’initiative et le pouvoir essentiels que doit détenir la Chambre des représentants de la population. Au moins à la Chambre haute, le Canada périphérique veut prendre le pas sur le Canada intérieur, avoir un pouvoir de négociation.

Soyons francs. Ce n’est pas simplement que nous le souhaitons. Nous y tenons. (Je ne représente ici que la Colombie-Britannique, mais je parle n’importe quoi que les Prairies et les Maritimes ont ce même sentiment.) L’Ontario et le Québec contrôlent la Chambre des communes. Le Canada périphérique veut contrôler la Chambre haute. Aucune considération partisane séparera les ressortissants de la Colombie-Britannique à ce sujet. Je conviens que le Canada doit avoir deux langues et j’insiste tout autant sur la nécessité d’avoir cinq régions.

#### 8. La Chambre haute

C’est l’instrument d’expression régionale dans le gouvernement central. Aussi doit-il s’agir d’une institution dont les actes sont motivés au niveau régional. Rien de plus simple. C’est pourquoi il faut abandonner l’idée avancée dans le Bill C-60. Il s’agirait en effet alors d’accords extrêmement partisans, si l’on considère le processus de sélection de ses membres. Le processus lui-même est parfait, sauf qu’il ne peut s’appli-

## [Text]

designed to represent the view of the regions, rather than parties.

Moreover, the C-60 Upper House would be powerless. A sixty-day suspensive power is a joke. When it is exercised by appointed people, it is a bad joke.

An Upper House must be:

- predominantly regional, rather than partisan, in motivation
- powerful in the regional interest
- legitimate and respected

Therefore, in my view, it must be:

- composed of elected people (to balance the prestige of elected people in the Lower House)
- have absolute blocking powers in matters of significant regional importance
- relatively non-partisan in a House of Commons sense

The answer, in my view, is an Upper House that is composed in some mix of provincial MLAs (all elected) and directly elected Upper House representatives from the provinces. (There might be a few federal appointees, to provide for non-elected Ministers, and Upper House communication.) The Provincial Legislature representatives should, in my view, be appointed by the provincial government of the day, and should normally consist of the Premier and an appropriate number of Ministers.

But, however it is put together, the answer is clearly a powerful and legitimate Upper House. Failing that, I see no reason why British Columbians (or Westerners, or Atlantic people, or Quebecers) should support it.

I might add: however attractive an "all-elected" Upper House might be in the directly elected sense—and I think it will come to that eventually—I think that for the time being there is much merit in provincial elected members—Premiers and Ministers—being there. They can bring an enormous amount of research and a very valuable point of view to these deliberations. The process would become, in fact, a continuing federal-provincial conference with clout!

The powers of the Upper House should be suspensive merely in matters of general Canadian Law, and sixty days would be sufficient for this.

In terms of matters of special linguistic significance, the proposed demarcations are adequate, with the substitution of the blocking minority concept for the double majority rule. It is in matters of special regional significance that the powers suggested in C-60 must be greatly upgraded.

The right of approval of certain appointed high officials is good, but it should be clarified and strengthened.

## [Translation]

quer à une Chambre qui doit représenter le point de vue des régions plutôt que des partis.

De plus, la Chambre haute du Bill C-60 n'aurait aucun pouvoir. Un pouvoir de suspension de 60 jours ne rime à rien. C'est même une mauvaise plaisanterie quand il est exercé par des personnes nommées.

Une Chambre haute doit être:

- à prédominance régionale, plutôt que partisane dans sa motivation
- puissante dans sa défense des intérêts régionaux
- légitime et respectée

Il faut donc, à mon avis, qu'elle soit:

- composée de membres élus (pour équilibrer le prestige de représentants élus à la Chambre basse)
- munie d'un pouvoir de veto absolu pour les questions de grande importance régionale
- relativement non partisane, au sens qui s'applique à la Chambre des communes.

Ce devrait donc être une Chambre haute composée d'un mélange de députés provinciaux (tous élus) et de représentants des provinces à la Chambre haute directement élus. (Il pourrait y avoir quelques personnes nommées par le gouvernement fédéral, pour qu'il soit possible d'avoir des ministres non élus, et un moyen de communication à la chambre haute). Les représentants des assemblées législatives provinciales devraient être nommés par le gouvernement provincial du jour et, normalement, être le premier ministre lui-même, ainsi qu'un certain nombre de ses ministres.

Mais quelle que soit la façon dont cette Chambre est constituée, il faut qu'elle soit puissante et légitime. Sinon, je ne vois pas comment les habitants de la Colombie-Britannique, ou ceux de l'Ouest, des provinces Atlantiques, ou encore du Québec, pourraient y être favorables.

J'ajouterais que, quels que soient les avantages que semble présenter une Chambre haute entièrement élue, directement élue—je crois qu'on arrivera un jour ou l'autre à cela—pour le moment, il serait très judicieux de choisir la formule de membres élus à l'échelon provincial, les premiers ministres et certains de leurs ministres. Ils peuvent en effet contribuer aux délibérations munis de tout un bagage de recherches et de réflexion. Cela reviendrait en fait à une conférence fédérale-provinciale permanente qui aurait quelques pouvoirs!

Les pouvoirs de la Chambre haute ne devraient être des pouvoirs de suspension que lorsqu'il s'agit du droit canadien en général et, alors, 60 jours devraient suffire.

Pour les questions d'une importance linguistique particulière, les dispositions proposées me semblent appropriées, à condition toutefois de remplacer la règle de la double majorité par l'idée de minorité ayant droit de veto. Par contre, pour les questions d'une importance régionale spéciale, les pouvoirs suggérés dans le Bill C-60 devraient être considérablement accrus.

Le droit d'approuver certains hauts fonctionnaires nommés est une bonne chose, mais cela devrait être précisé et renforcé.

## [Texte]

The Upper House should have the right of approval or rejection of all federal-provincial agreements, including cost sharing agreements, for such questions are important to all regions.

The Upper House should have, in general, a right of veto over any measures of the Lower House that are of special regional significance. Only through such power will the Upper House obtain real leverage in the regional interest.

The definition of exactly what is of special regional significance is, of course, very important and exact language will have to be drafted to provide guidance to the Speaker of the Upper House, and in some cases the courts, in making interpretations. That it can be done is not in question, however—the German system has been functioning in this way for thirty years. Under their rules, roughly 50 per cent of legislation is subject to the blocking power of the Upper House. What occurs in fact, of course, is that compromises are worked out in conference. There is no problem with an Upper House being obstructionist, as long as their motivation is to get the people's business done.

For those who would still express concern with such blocking power, the Lower House and/or the government of the day could easily be provided with an appeal system to the public in terms of a referendum, but the exercise of this right would very rarely be required.

I do not suggest that this system will be convenient for the government or the Lower House, but it will work, which is essential and has been demonstrated in many other countries, and it does provide for the better arbitration of regional and linguistic interests, which is essential in a country like Canada.

The C-60 proposal of only 10 out of 118 Members for British Columbia is, of course, completely unacceptable. We are one region of five, and require one fifth of the seats as our quota.

We might be willing to absorb into our quota, for the purposes of the Upper House, the entitlement of the northern territories, which would result in our British Columbia entitlement being only slightly larger than Alberta—but we require regional status.

To me, that is not a bargaining posture. We are discriminated against by the current Canadian federal arrangements. A proper Upper House is an essential part of any package that British Columbia could support.

### 9. The Executive-Legislative Balance

The executive branch holds too much power in Canada, under our current system. The Americans go too far the other way, We can learn from both.

At the moment, we have, in times of majority government, what is in effect a four-year elected dictatorship in our provinces and in the national government. The *theoretical* ascendancy of the House of Commons requires the *actual* iron rule of the Cabinet. No modern country can have a government subject to the whim of an undisciplined legislature. What

## [Traduction]

La Chambre haute devrait être habilitée à approuver ou à rejeter tous les accords fédéraux-provinciaux, notamment les accords de partage de frais pour les questions importantes pour les régions.

Elle devrait, en général, avoir droit de veto sur toute mesure de la Chambre basse d'une importance particulière pour les régions. Ce n'est qu'avec un tel pouvoir que la Chambre haute peut véritablement faire valoir les intérêts régionaux.

La définition de ce qui est exactement d'importance spéciale pour les régions est évidemment capitale, et le libellé devra être très précis, pour pouvoir guider le président de la Chambre haute, et, dans certains cas, les tribunaux, dans leurs interprétations. Toutefois, cela est très possible, le système allemand fonctionne ainsi depuis trente ans. En vertu de ce système, environ 50 p. 100 de la législation est assujéti au pouvoir de veto de la Chambre haute. La réalité est évidemment qu'on parvient à des compromis. Il n'y a pas de problème d'obstruction d'une Chambre haute tant que sa motivation est de parvenir à quelque chose.

Pour ceux qui s'inquiéteraient encore d'un tel pouvoir de veto, la Chambre basse et/ou le gouvernement du jour, pourraient facilement disposer d'un système d'appel au public par voie de référendum, mais l'exercice de ce droit ne serait que très rarement nécessaire.

Je ne veux pas dire que ce système serait très pratique pour le gouvernement ou la Chambre basse, mais il fonctionnerait, ce qui est essentiel et ce qui a déjà été prouvé dans maints autres pays et qui permet de mieux arbitrer les intérêts régionaux et linguistiques, élément capital dans un pays comme le Canada.

Le Bill C-60 propose que la Colombie-Britannique ne compte que 10 membres sur le total de 118. C'est bien sûr absolument impensable. Nous sommes une des cinq régions et il nous faut un cinquième des sièges à cette Chambre.

Peut-être accepterions-nous de nous compter en même temps que les territoires du Nord aux fins de la Chambre haute, ce qui nous donnerait peut-être une part légèrement supérieure à celle de l'Alberta, mais nous exigeons un statut régional.

Pour moi, il ne s'agit pas de vouloir négocier. Nous sommes victimes actuellement d'une discrimination dans le contexte fédéral canadien. Une bonne Chambre haute est essentielle si l'on veut que la Colombie-Britannique appuie une réforme globale.

### 9. Une juste mesure entre l'exécutif et le législatif

Au Canada, l'exécutif a trop de pouvoir dans notre système actuel. Les Américains vont trop loin dans l'autre sens. Ces deux expériences peuvent nous servir.

Pour le moment, lorsque nous avons un gouvernement majoritaire, cela revient en fait à une dictature élue pour quatre ans dans les provinces ou à l'échelon national. La suprématie théorique de la Chambre des communes exige qu'elle fonctionne ni plus ni moins selon les décisions du Cabinet. Nul pays moderne ne peut avoir un gouvernement à la merci des capri-



## [Text]

could be more obvious? We must have responsibility and continuity and coherence.

But, the other side of this system is an executive that runs things totally. Why elect the people's representatives if they are just trained seals in legislative matters, rising on the call of the Whip? The picture is overdrawn, but cannot fail to be of some familiarity to any parliamentary person. The balance needs shifting—towards the legislative, but enough to retain leadership in the executive.

The new Upper House starts this process. It will not be a "confidence" House—it cannot bring down the government. Therefore, it will be free to be constructively critical, in a way that the Commons, as presently constituted, cannot be.

Members of Parliament would not long stand for this distinction. They will demand freedom too. So they should. The changes necessary to achieve this are not of much difficulty. The first part the government has already suggested in Section 53 (3) of the new Bill—namely, that a government will fall only on a specific vote of confidence. If this means what I hope it does, the Commons will be set free to make important changes in legislation (which is now very rare) without bringing on an election.

Let us ask for more on behalf of the legislative branch. Let it be free to set its own budget and to hire as many staff to check the government as seems necessary.

Let there be fixed, four-year election terms, unless there is a specific Lower House vote in favour of an election in the meantime. People want that. They are sick and tired of playing around with election dates. Moreover, the economy needs the predictability that fixed dates provide.

Of course, you can't change some things without compensating adjustment. These proposed amendments would take some of the powers of leadership away from the executive. What if there should be a standoff—a deadlock—of the sort President Carter is finding on his energy package? We would need a way of resolving it.

Charles de Gaulle found the way in his 1958 constitution, though it defeated him in the end. It is this: Give to the executive branch the right to take a referendum to the people on any specific issue over the heads of a recalcitrant legislature, if necessary, for the national good.

It is simple, devastatingly effective, and like the appeal power from the Upper House, would not need to be used often.

The end result should be this: a legislature able to genuinely call the government to account, and a government genuinely able to exercise leadership under the strong guidance of the people's representatives. I do not pretend it would be comfortable for the politicians. It would be much less comfortable than now. But we politicians are not paid to be comfortable. People want a system that gives good government.

## [Translation]

ces d'une assemblée législative indisciplinée. Qu'y a-t-il de plus évident? La responsabilité, la continuité, la cohérence sont essentielles.

Mais l'autre côté de la médaille, c'est que finalement, c'est l'exécutif qui dirige absolument tout. Pourquoi élire des gens pour nous représenter s'ils se contentent de jouer aux marionnettes en matière de législation, se contentant de se plier aux ordres du whip? Je présente évidemment une caricature, mais tout parlementaire s'y reconnaîtra immanquablement un peu. La balance devrait remonter un peu vers le législatif, sans toutefois que l'exécutif ne perde son aptitude à diriger.

La nouvelle Chambre haute peut permettre ce redressement. Ce ne serait pas une Chambre capable de «censure», elle ne peut renverser le gouvernement. Elle pourra donc faire des critiques constructives, ce que la Chambre des communes, telle qu'elle se présente actuellement, ne peut faire.

Les députés n'accepteraient alors plus longtemps cette distinction. Ils exigeraient également d'être libres. Et c'est normal. Pour parvenir à cela, les changements ne seraient pas trop compliqués. Le gouvernement a d'ailleurs déjà suggéré au paragraphe 3 de l'article 53 du projet de loi qu'un gouvernement ne pourra tomber que sur l'adoption d'une motion de censure bien précise. Si cela signifie ce que j'espère, les Communes seront alors libres d'apporter d'importantes modifications au projet de loi (ce qui est actuellement très rare) sans provoquer d'élection.

Mais demandons plus pour le pouvoir législatif. Qu'il soit libre de fixer son propre budget et d'embaucher autant de personnel qu'il souhaite pour contrôler le gouvernement.

Que les élections soient tenues tous les quatre ans à date fixe, sous réserve d'une motion de censure précise à la Chambre basse nécessitant des élections. La population est fatiguée de cette incertitude entourant la date des élections. De plus, l'économie a besoin de cette certitude qu'offre une date fixe.

Il est évident qu'on ne peut changer certains éléments sans en rajuster d'autres. Ce genre de modification retirerait certains pouvoirs de l'exécutif. Mais s'il en arrivait à un genre d'impasse, du type de celle à laquelle se heurte actuellement le président Carter pour sa politique énergétique? Il nous faudrait un moyen de résoudre ce genre de problème.

Charles de Gaulle l'avait trouvé dans sa constitution de 1958, même si c'est ce qui lui a fait perdre le pouvoir à la fin. La solution est la suivante: donner à l'exécutif le droit d'organiser, si nécessaire, un référendum national sur un sujet précis, et ainsi, de sortir de l'impasse créée par une assemblée législative récalcitrante.

C'est simple, parfaitement efficace, et comme le pouvoir d'appel contre la Chambre haute, pas souvent nécessaire.

On en arriverait donc à une assemblée législative à même d'exiger véritablement du gouvernement qu'il rende compte de ses actes et à un gouvernement qui puisse vraiment exercer son pouvoir de direction sous le contrôle efficace des représentants du peuple. Je ne prétends pas que cela serait une situation très confortable pour les hommes politiques. Cela le serait certainement moins qu'actuellement. Mais nous, hommes politiques,

## [Texte]

10. *Other Matters*

The government's White Paper makes mention of the legitimate rights of the native peoples. While this is not necessarily a matter for Phase 1, a general statement as to how this might be achieved would be of reassurance.

In particular, native spokesmen have expressed concern that any new formulations must not be so construed as to diminish existing rights, whether already recognized, or potential.

No mention is made with respect to any constitutional recognition of local governments. I believe that that is a mistake. Local governments are too subject to provincial governments. They have virtually no bargaining power—and yet this is the form of government both closest to the people and generally the most responsive.

Clearly, local governments must remain under the general superintendency of the provinces, but our new constitution should recognize their place in the Canadian governmental system. This subject has been so little examined that it clearly cannot be dealt with in time for Phase 1, but in the negotiations with respect to powers of levels of governments, the local level should not be forgotten.

The government's White Paper hints at an expanded use of concurrency of powers as between levels of government. I believe this is an initiative to be encouraged. All levels of government have a legitimate interest in many of the areas now assigned by law exclusively to one level or another. Expanded concurrency could recognize this, with clear understanding as to primacy to minimize confusion. The technique of "skeletal law" (where the federal level has primacy) in many of these concurrent areas could enable the federal government to spell out general national guidelines, leaving detailed law and administration interpretation to the provinces.

Concurrency naturally brings with it the danger of duplication, and this must be recognized and dealt with. Canadians already consider themselves the most over-governed people on earth.

There is, I believe, a way to turn this concern into a strong element of support, and that would be by committing the federal government to the general concept of a unified public service in the administration of concurrent jurisdiction and skeletal law. In most cases—at least as practised in Switzerland and Germany—the unified public service in a given area of jurisdiction would be supervised by the provincial level, with the federal staff primarily engaged in auditing and policy development. The provincial public service would still be duty bound to administer federal law as faithfully as provincial, but it would be all done by one group.

This would work well in environment, urban affairs, housing, small business, agriculture, and communications and cul-

## [Traduction]

ne sommes pas payés pour le confort. La population veut que le système lui permette d'être bien gouvernée.

10. *Divers*

Le Livre blanc du gouvernement fait allusion aux droits légitimes des autochtones. Si cela n'est pas nécessairement à envisager à la phase 1, une déclaration générale sur la façon d'y parvenir serait rassurante.

Les porte-parole autochtones ont en particulier manifesté leur inquiétude devant tout nouveau texte qui pourrait diminuer leurs droits actuels, qu'ils soient déjà reconnus ou non.

Par contre, on ne parle pas de reconnaître dans la constitution les gouvernements locaux. Je crois que c'est une erreur. Ces gouvernements sont également sous la coupe des gouvernements provinciaux. Ils n'ont pratiquement pas de pouvoirs de négociation et sont pourtant la forme de gouvernement qui est à la fois la plus proche de la population et en général la plus attentive à ses besoins.

Il ne fait aucun doute que les gouvernements locaux doivent rester sous la surveillance générale des provinces, mais notre nouvelle constitution devrait reconnaître leur place dans le système gouvernemental canadien. Le sujet est si peu examiné qu'il ne pourra être envisagé à la phase 1, mais dans les négociations touchant les pouvoirs des divers échelons de gouvernement, il ne faudrait surtout pas oublier l'échelon local.

Le Livre blanc du gouvernement laisse entendre que pourrait être accrue la communauté de pouvoirs entre les échelons de gouvernement. Je crois que c'est en effet une idée très intéressante. Tous les échelons de gouvernement détiennent un intérêt légitime dans nombre des domaines réservés actuellement et de façon précise et exclusive par la loi à un échelon ou à un autre. Accroître les pouvoirs conjoints serait une bonne solution qui devrait permettre de minimiser la confusion. La technique de « droit de charpente », qui donne la primauté à l'échelon fédéral dans bien de ces domaines de responsabilité mixte, pourrait permettre au gouvernement fédéral d'exposer les grandes lignes de politiques nationales en laissant les détails législatifs aux provinces.

Il est évident que cela comporte le danger de chevauchement qu'il faut toujours tenter de prévenir. Les Canadiens se considèrent déjà comme le peuple le plus surgouverné du monde.

Je crois qu'on pourrait transformer cette inquiétude en soutien si le gouvernement fédéral s'engageait dans l'idée d'une fonction publique unifiée pour l'administration des compétences mixtes et du « droit de charpente ». Dans la plupart des cas, au moins comme en Suisse et en Allemagne, une fonction publique unifiée dans un domaine de compétence donnée pourrait être supervisée par l'échelon provincial, alors que le personnel fédéral s'occuperait essentiellement de vérification et d'élaboration des politiques. La fonction publique provinciale resterait responsable de l'administration du droit fédéral, tout comme du droit provincial, mais tout serait fait par le même groupe.

Cela marcherait très bien pour ce qui est de l'environnement, des affaires urbaines, du logement, des petites entrepri-

## [Text]

tural policy, to name but a few. And presumably it would enable the federal authority to develop policy staffs in such areas as education, while of course retaining the administrative staff in certain other areas of concurrent jurisdiction such as immigration, because of its external nature.

The details will be complex, but the principle would be very clear to the public, if enunciated—namely an end to duplication, an end to visiting several offices, and remote administration.

I believe that with this addition, the concurrence and skeletal law concept would be very well received.

Most of the discussion concerning federal-provincial relationships tends to be a one-way street, seeking more powers for the provinces, but a federal system cannot work well unless it is balanced as to public information, among other things.

There has been a curious item of imbalance in terms of interaction between the two levels of government. The provinces have a well-established position of demanding more influence in Ottawa; the federal government has made no such demands with respect to provincial activities that have a consequential impact on federal responsibilities.

One need think only of the international bond market operations of the provinces, or their industrial development policies or resource or manpower policies, to understand how important such interaction may be.

More generally, while the provinces have always had spokesmen in Ottawa, (in terms of an Opposition anxious to embarrass the government, if nowhere else) Ottawa—thinking of both the government and Parliament—has not had much of a voice in the provinces. From my own experience, the most outrageous things can be said by provincial governments, in debate and in the press, day after day, without any satisfactory rebuttal or putting of the federal side of the story. Provincial opposition parties do not see this as their role, (for very good electoral reasons), and federal Ministers are but fitful presences on the local scene, and are hampered in their comments in any case by their desire to stay on good terms with the provincial government in the interests of their province.

If the provinces are to have their own direct voices in the Upper House, is there not a case for the federal government having its own direct voice in each provincial legislature? Why not ask for it?

Such a representative would not have a vote, of course, but would have the right to speak on any matter that he deemed required the expression of a federal view, or the placing on the record of federal facts. This would do a very great deal to keep provincial Ministers honest in their attacks on Ottawa. It

## [Translation]

ses, de l'agriculture, des communications et de la politique culturelle, pour ne citer que quelques exemples. Et cela permettrait également, je suppose, aux autorités fédérales de se constituer une capacité d'élaboration de politique dans des domaines tels que l'éducation, tout en maintenant leur personnel administratif dans certains autres domaines de compétence mixte, comme l'immigration, qui a un caractère extérieur.

Les détails seraient complexes, mais le principe très clairement compréhensible pour le public, puisque cela mettrait fin au chevauchement et à la nécessité de s'adresser à plusieurs bureaux et d'avoir affaire à des services éloignés.

Je crois qu'avec cela, l'idée de droit mixte et de droit de charpente serait très bien reçue.

La plupart des pourparlers portant sur les relations fédérales-provinciales se font en général à sens unique, dans la recherche de pouvoirs accrus pour les provinces, mais un système fédéral ne peut bien fonctionner que s'il est équilibré et si le public est bien informé, entre autres.

Il y a eu un élément assez curieux de déséquilibre pour ce qui est de l'interaction entre les deux échelons de gouvernement. Les provinces ont pour attitude fermement établie de demander plus d'influence à Ottawa; le gouvernement fédéral, pour sa part, n'a pas demandé la réciprocité en ce qui concerne les actions provinciales qui touchent les domaines de compétence fédérale.

Que l'on songe seulement aux émissions d'obligations des provinces sur les marchés internationaux, à leurs politiques d'expansion industrielle, à leurs politiques en matière de ressources et de main-d'œuvre. On voit tout de suite l'importance qu'une telle interaction peut avoir.

De façon plus générale, si les provinces ont toujours eu des porte-parole à Ottawa, ne serait-ce que par le biais d'une opposition désireuse de mettre le gouvernement dans l'embarras, Ottawa, c'est-à-dire le gouvernement, aussi bien que le Parlement, n'a jamais eu une telle voix dans les provinces. Je sais par expérience que les choses les plus outrageantes peuvent être dites par des gouvernements provinciaux, lors de débats, dans les journaux, jour après jour, sans qu'il y ait réplique satisfaisante de la part du gouvernement fédéral ou d'explications satisfaisantes de son point de vue. Les partis provinciaux d'opposition ne jugent pas que c'est là leur rôle, et ce, pour d'excellentes raisons d'ordre électoral. Les ministres fédéraux, pour leur part, ne font que des apparitions sporadiques sur la scène locale et ont de toute façon les mains liées dans leur désir de rester en bon terme avec le gouvernement provincial, dans l'intérêt de leur province.

Si les provinces doivent avoir une voix directe à la Chambre haute, n'est-on pas justifié de demander que le gouvernement fédéral ait sa propre voix directe dans chacune des assemblées législatives provinciales? Pourquoi ne pas le réclamer?

Un représentant de cet ordre n'aurait évidemment pas droit de vote, mais il pourrait prendre la parole sur toute question qui, selon lui, nécessiterait la présentation du point de vue fédéral ou des vérités fédérales. Une telle mesure contribuerait grandement à faire réfléchir les ministres provinciaux avant



*[Texte]*

would also provide a focal point for the press in seeking comment on the federal-provincial topic of the day.

Finally, under "other matters" I would refer briefly to the question of electoral law. Unless a court could find something in the Charter of Rights and Freedoms section, there appears to be little in Bill C-60 to suggest that the results of elections must be representative. I am certain that sufficient consensus could not, at this time, be obtained on any given electoral system to entrench it, and in this context my main concern is that nothing should be included to prevent changes to other forms of voting (the alternative ballot or proportional representation, for example) should any government wish to do so.

I believe that perhaps sufficient consensus is available to entrench the "one-man, one-vote" concept, if reasonably broad latitude was given as to permissible variations.

# 11. *The Queen and the Governor General*

The debate on the impact of the provisions of Bill C-60 on the monarchy in Canada has been very heated, and rather unfortunate in that it has obscured and overshadowed other matters of importance. The position of the monarchy is of greatest importance, but if it is not changed in substance, as is my reading of the facts, it is not a useful bone of contention. A clear statement by the Committee one way or the other on this issue, I believe, would be of great assistance to the constitutional dialogue. We have enough differences in rewriting our basic law, without getting into emotional arguments over shadows that don't exist.

With respect to the Governor General, there is little change as well. I believe there should be one very important change. At the moment, and under C-60, the Governor General is appointed by Her Majesty on the advice of the government. I believe this should be changed to provide appointment by Her Majesty on the advice of Parliament. The practical effect of this would be to require informal consultation on the matter with parliamentary leaders, and through the new Upper House, with provincial leaders. This process would guarantee a very wide level of support, and remove any of the fears that have been voiced with respect to the Governor General of the day somehow becoming a tool of the government.

# 12. *Instruments of Direct Democracy*

In a modern society with an educated and intelligent electorate, instruments of direct democracy are appropriate and workable. They are not particularly beloved of politicians because they, to some extent, can restrict and overrule governmental powers, but they provide a terribly important safety valve for the citizenry to let their representatives and governments know when they are getting seriously out of line.

*[Traduction]*

qu'ils ne s'en prennent à Ottawa. Les journalistes auraient également quelqu'un à qui s'adresser lorsqu'ils voudraient savoir quelle est la question de l'heure sur le plan fédéral ou provincial.

Enfin, sous le titre «autres questions», je veux parler brièvement du droit électoral. A moins qu'un tribunal parvienne à déterrer une disposition permanente dans la Charte des droits et libertés, il n'y a rien, selon moi, dans le projet de loi C-60 qui laisse entendre que les résultats d'élections doivent être significatifs. Je suis sûr qu'un consensus suffisant ne peut se faire actuellement sur un système électoral digne d'être entériné. C'est la raison pour laquelle j'estime que rien ne doit être inclus qui empêche le recours à d'autres modes de scrutin, le vote alternatif ou la représentation proportionnelle, par exemple, si un gouvernement le désire.

Je suppose qu'il peut y avoir consensus sur le principe «un vote par personne», mais une marge de manœuvre raisonnable doit être laissée pour les variations admissibles.

# 11. *La reine et le gouverneur général*

Le débat sur les effets des dispositions du projet de loi C-60 pour ce qui est de la monarchie au Canada a été enflammé et inopportun en ce qu'il a contribué à obscurcir et à faire oublier d'autres questions importantes. La situation de la monarchie est de la plus haute importance certainement, mais si elle n'est pas modifiée en substance, comme mon interprétation des faits me porte à le croire, elle ne doit pas devenir un sujet de discorde. Une déclaration claire du Comité sur ce sujet, dans un sens ou dans l'autre, aiderait beaucoup, selon moi, au dialogue constitutionnel. Nous avons suffisamment de points de désaccord dans notre tentative de refaire notre droit fondamental sans nous engager dans des débats émotifs sur des problèmes qui n'existent pas.

En ce qui concerne le gouverneur général, il y a également très peu de changements. J'estime, pour ma part, qu'il devrait y en avoir un d'importance. Actuellement, et même en vertu du projet de loi C-60, le gouverneur général est nommé par Sa Majesté, sur l'avis du gouvernement. Je pense que cette disposition devrait être modifiée de façon à ce qu'il soit nommé par Sa Majesté, sur l'avis du Parlement. Il en résulterait dans la pratique une consultation officielle sur la question auprès des leaders au Parlement et, par l'intermédiaire de la nouvelle Chambre haute, auprès des dirigeants provinciaux. Cette façon de procéder assurerait le gouverneur général d'un appui considérable et ferait disparaître les craintes déjà exprimées voulant que le gouverneur général du jour sert le gouvernement.

# 12. *Mécanismes de démocratie directe*

Dans une société moderne qui compte des électeurs instruits et intelligents, les mécanismes de démocratie directe sont opportuns et pratiques. Ils ne reçoivent pas tellement la faveur des hommes politiques parce que, dans une certaine mesure, ils restreignent ou annulent les prérogatives du gouvernement, mais ils constituent une soupape de sûreté très importante pour les citoyens lorsque ceux-ci veulent faire savoir à leurs représentants et à leur gouvernement qu'ils négligent gravement leur devoir.

*[Text]*

It has been objected that direct democratic techniques are not suitable for a parliamentary system, and that is correct as long as it is maintained that parliament is sovereign. Once it is agreed that the ultimate political legitimacy lies in the people—as surely must be agreed in Canada in 1978—that objection disappears. However, the constitutional impediment remains, and we have a certain amount of case law in Canada that suggests that unless there is a clear authorization for mechanisms of direct democracy in the constitution, at least some of the techniques might turn out to be ultra vires of any level of government. (The Manitoba initiative legislation was ruled ultra vires, and the similar B. C. law was never proclaimed—though it had sufficient differences in approach that it might have been constitutional.)

Accordingly, in my view, it is critical that our new constitution explicitly provide for the use of direct democratic mechanisms, subject to law passed to define their operation. The techniques to be authorized should include at least:

(a) The Recall—permitting a sufficient fraction of the electorate in any given constituency, by petition, to recall the sitting Member and to force a by-election.

(b) The Referendum and Plebiscite—These instruments should explicitly be capable of being actuated either by the executive branch, or by the legislative branch, or by the petition of a sufficient number of citizens. This, among other things, would allow citizens to strike down legislative measures concerning which there might be wide-spread disapproval. One or two possibilities come immediately to mind. In conditions defined by law, the results of such votes should be the final authority.

(c) The Initiative—in which a sufficient number of citizens, by petition, can initiate measures which, if assented to at a popular vote, have the force of law. California's Proposition 13 is the current famous example of this type of power.

Let me clearly state that there are problems with the instruments of direct democracy that must be guarded against—the potential tyranny of the majority, or inconsistency of policy demands, for example. That can be done in the framing of the law regulating the use of these mechanisms. The important thing at this point is to provide in the constitution for the authorization of such mechanisms, and of the right of the public to have recourse to them.

13. *In summary*

Bill C-60 is, overall, a sound document. I believe, however, that some very important additions and amendments are required for it to be considered as satisfactory. The major of these include:

*[Translation]*

On a fait valoir que les techniques de démocratie directe ne convenaient pas en régime parlementaire, et c'est vrai tant et aussi longtemps que l'on peut penser que le Parlement est souverain. Mais s'il est entendu que le pouvoir politique légitime appartient en dernier ressort à la population, et c'est sûrement l'opinion qui prévalait au Canada en 1978, l'objection ne tient plus. L'empêchement constitutionnel demeure, cependant. Il existe au Canada un droit jurisprudentiel assez important qui fait qu'à moins que la constitution n'autorise clairement les mécanismes de démocratie directe, certains d'entre eux peuvent être jugés ultra vires, à quelque échelon de gouvernement que ce soit. La loi d'établissement au Manitoba a été jugée ultra vires, alors que la même loi en Colombie-Britannique n'a jamais été proclamée, même si elle était suffisamment différente dans sa conception pour être considérée constitutionnelle.

J'estime donc qu'il est de la plus haute importance que notre nouvelle constitution prévoie de façon explicite l'utilisation de mécanismes de démocratie directe, sous réserve d'une loi qui définisse la façon dont ils doivent s'appliquer. Il faut au moins que les techniques suivantes soient autorisées:

a) Le rappel—Il permettrait à un nombre suffisant d'électeurs d'une circonscription de demander, par pétition, le rappel du député élu et d'obliger une élection complémentaire.

b) Le référendum et le plébiscite—Ces mécanismes devraient, de façon explicite, pouvoir être mis en branle soit par l'exécutif, soit par le législatif, soit par pétition d'un nombre suffisant de citoyens. Ce serait là un des moyens qui permettraient aux citoyens d'abattre les mesures législatives largement décriées. Une ou deux possibilités viennent tout de suite à l'esprit. Selon les conditions établies par la loi, les résultats de ces scrutins feraient autorité, en dernier ressort.

c) L'initiative—Un nombre suffisant de citoyens pourrait, par pétition, prendre l'initiative de mesures qui, si elles réunissaient le consensus populaire lors d'un scrutin, auraient force de loi. La proposition 13, en Californie, est l'exemple le plus récent et le plus illustre de l'application de ce pouvoir.

Je tiens à indiquer qu'il y a des problèmes inhérents aux mécanismes de démocratie directe. Il faut éviter la tyrannie possible de la majorité, l'inconsistance des demandes au niveau des politiques. Il faut concevoir en conséquence la loi qui doit régir ces mécanismes. L'important toutefois est de prévoir dans la constitution le recours à ces mécanismes par la population.

13. *Résumé*

Le projet de loi C-60, de façon générale, repose sur un fondement solide. Cependant, il requiert, selon moi, des adjonctions et des amendements importants avant d'être satisfaisant. Les adjonctions et les amendements parmi les plus pressants sont les suivants:

## [Texte]

- it is now time to bring the constitutional debate to a head and set a method of validation.
- that method should be by popular vote, with a majority required in each of the five regions of Canada.
- an amending formula should be included in Phase 1. The amending formula should include, as one route, a method of popular voting with regional majorities, actuated either by governments or by voters.
- with respect to matters of special linguistic significance, the “double majority” principle should be replaced by a “blocking minority”.
- the Upper House must be given blocking power in matters of special regional significance.
- the Upper House must provide for a majority of votes from Outer Canada, treat each of the regions the same in terms of numbers, and provide for British Columbia (and the North) as a distinct fifth region.
- selection of Upper House Members should be through a process designed to ensure regional motivation in their decision making.
- the Upper House must be comprised predominantly of people who have been elected, in some capacity or other, in order to balance the legitimacy of the Lower House.
- the effective powers of the Lower House should be increased by providing for management of its own budget, a highly restricted definition of “confidence” questions, and fixed-term elections.
- in compensation, the executive branch should have the right to appeal in a referendum to the public over decisions of either of the Houses of Parliament.
- positions should be developed on native rights, a place for local government in the constitution, concurrent jurisdictions and skeletal law, and a unified public service.
- the federal level of government should have a non-voting spokesman in each provincial legislature as a partial reflection of the role of the provincial governments in Parliament.
- the Governor General should be appointed by Her Majesty on the recommendation of Parliament.
- the constitution should authorize and require the provision of instruments of direct democracy, as defined by law.

**Mr. Gibson:** With the brief and no question of printing them, are some associated documents, including the presentation of the Task Force on Canadian Unity which consists, first

## [Traduction]

- il est grand temps de mettre fin au débat constitutionnel et d'établir une méthode de validation;
- cette méthode devrait être le scrutin populaire, la majorité étant requise dans chacune des cinq régions du Canada;
- une formule d'amendement devrait être incluse dans la phase 1. La formule d'amendement devrait inclure, comme une possibilité, le recours au scrutin populaire avec majorité requise dans chacune des régions; le processus serait mis en route soit par le gouvernement, soit par les électeurs;
- pour les questions d'importance linguistique spéciale, le principe «de la double majorité» devrait être remplacé par celui «du veto de la minorité»;
- la Chambre haute doit avoir droit de veto sur les questions d'importance régionale spéciale;
- la Chambre haute doit permettre la majorité des voix aux régions du Canada, traiter chaque région de la même façon pour ce qui est du nombre de sièges et considérer la Colombie-Britannique (et le Nord) comme une cinquième région distincte;
- la sélection des membres de la Chambre haute doit se faire selon le processus qui assure une motivation régionale dans la prise des décisions;
- la Chambre haute doit être composée, pour la plus grande partie, de personnes qui ont été élues d'une façon ou d'une autre, afin de contrebalancer la légitimité de la Chambre basse;
- les pouvoirs effectifs de la Chambre basse devraient être accrus, de sorte qu'elle puisse administrer son propre budget, de façon à ce que les questions de «confiance» aient une définition très restreinte, de façon, enfin, à ce que les élections soient tenues à date fixe;
- en contrepartie, l'exécutif aurait droit d'en appeler au public, par voie de référendum, pour ce qui serait des décisions de l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement;
- des positions devraient être établies concernant les droits des autochtones, la place du gouvernement local dans la constitution, les compétences concurrentes et le «droit de charpente», enfin, une fonction publique intégrée;
- le palier fédéral de gouvernement devrait avoir un porte-parole n'ayant pas droit de vote dans chaque assemblée législative provinciale pour faire pendant, ne serait-ce que partiellement, au rôle des gouvernements provinciaux au Parlement;
- le gouverneur général devrait être nommé par Sa Majesté, sur la recommandation du Parlement;
- la constitution devrait autoriser et exiger le recours aux mécanismes de démocratie directe, selon les conditions établies par la loi.

**M. Gibson:** Des documents, qu'il n'est pas question d'inclure dans le compte rendu, des documents pertinents accompagnent le mémoire, y compris la documentation du Groupe de travail



## [Text]

of all, of an article called *The Western Confederation* which was prepared for a Harvard symposium about one year ago on this question, next, a survey of experience in some other federal states based on some travels and research work I did, and finally some detailed proposals, some of which are more detailed than what is in this document. As well, there is an opinion page reprint from the *Vancouver Sun* which is essentially a popularized version of the brief.

This particular statement today concentrates mostly on Bill C-60, on the process that the government has suggested to implement Bill C-60 or whatever takes its place, and what seemed to me to be some rather serious omissions from the bill, as well as matters in the bill that are both good and bad, in my view.

I am very glad that this Committee is in existence because it seems to me about the last remaining place for the expression of imaginative views or remedies, the Task Force being over in the public hearings and the premiers having a very specialized viewpoint for their conference.

If I might be so bold, I would express the hope, just as a citizen of this country, that out of the deliberations of this Committee there might come a strong consensus, because I would suggest that failing such a consensus what we will have will be two or three or four strong voices from the federal level and a virtually unanimous set of voices from the provincial level. The problems that the premiums have at this stage are much simpler. Their problem essentially at the moment is one of being reactive and they have a community of interest in their initial reaction to this bill, I think. So, speaking just as a citizen, if I may be so bold, I think a consensus from this Committee would be terribly important.

The first question I address in my brief is whether or not there is a necessity for a new constitution. Some people say that there is not, that we can muddle on one way or another, and I have no doubt that we could. But the fact of the matter is that uncertainty about our arrangements for living together is bad for our country and for our economy, I believe, and for our system of government. Instead of being productive as a nation we are being intraverted, instead of building on a sound base we are wondering what tomorrow's ground rules might be, and instead of our various governments working for harmony they are jockeying for position. Unnecessary uncertainty is the enemy of achievement in this country, I believe. There is a certain amount of federal-provincial friction that cannot be avoided but I think we have a lot that could be avoided.

In respect of those who wonder whether there is a need for a new constitution, I would submit that there are three tremendous alienations in this country which must be addressed by such a document. The first, the best known and the one that has received the most action so far, is the linguistic alienation between the two main language communities. Of equal importance, or perhaps I should not exaggerate, but certainly to Westerners of great importance, is the question of regional alienation, a second kind, which relates in part to regional interests and in part to provincial government interest.

## [Translation]

sur l'unité canadienne, laquelle comprend d'abord un article intitulé : *The Western Confederation*; il a été rédigé pour un symposium sur cette question à Harvard, il y a environ un an; ensuite, une étude sur l'expérience d'autres États fédéraux, faite à la suite de voyages et de recherches que j'ai effectués; enfin, des propositions détaillées, et certaines plus détaillées que celle qui se trouve dans ce document. Il y a également une page d'opinions du *Vancouver Sun*, qui est somme toute une version condensée du mémoire.

Ce mémoire, aujourd'hui, s'attache surtout au projet de loi C-60, au processus proposé par le gouvernement en vue d'appliquer le projet de Loi C-60, ou ce qui le remplacera, ainsi qu'aux graves omissions qui existent dans le projet de loi. Enfin, je signale les bons et les mauvais points du projet de loi.

Je suis très heureux que ce Comité existe. C'est le dernier endroit où peuvent être exposées des vues et des solutions originales. En effet, le groupe de travail ne tient plus d'audiences publiques et les premiers ministres provinciaux ont des points de vue très arrêtés, lors de leur conférence.

Je me permets d'exprimer l'espoir, en tant que citoyen de ce pays, que les délibérations du Comité contribuent à établir un consensus clair. À défaut de ce consensus, il y aura deux, trois ou quatre voix fortes qui se feront entendre pour le gouvernement fédéral, alors que les voix seront presque unanimes du côté provincial. Les problèmes des premiers ministres provinciaux sont beaucoup plus simples à ce moment-ci. Ils n'ont pour l'instant qu'à réagir. Ils ont des intérêts communs dans leurs réactions au projet de loi. Donc, en tant que citoyen, je me permets d'insister sur l'importance d'un consensus à partir de ce Comité.

Dans mon mémoire, je m'interroge d'abord sur la nécessité d'une nouvelle constitution. Il y a des gens qui prétendent qu'une nouvelle constitution n'est pas nécessaire, que nous pouvons continuer de la même façon. Je n'en doute pas. Il reste que l'incertitude des arrangements par lesquels nous continuons de vivre ensemble est mauvaise pour le pays, mauvaise pour l'économie et pour tout le système de gouvernement. Nous ne sommes pas productifs, nous sommes introvertis. Nous n'avons pas de base solide. Nous ne savons pas qu'elles seront les règles du jeu, demain. Nos gouvernements ne travaillent pas en harmonie, mais essaient de gagner des points. L'incertitude empêche le pays de produire. Il y a des frictions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux qui sont inévitables, mais toutes ne le sont pas.

A ceux qui se demandent si nous avons besoin d'une nouvelle constitution, je dirai qu'il y a actuellement au pays trois maux principaux auxquels une nouvelle constitution doit mettre fin. Le premier, le mieux connu, celui qui a reçu le plus de publicité jusqu'à présent, c'est l'aliénation linguistique chez les deux principales communautés linguistiques. D'une importance égale, je ne devrais peut-être pas exagérer, mais certainement d'une grande importance pour l'Ouest, est la question de l'aliénation régionale, qui touche à la fois les régions et les gouvernements provinciaux.

[Texte]

• 1425

I make a distinction between those but both of them express themselves in regional alienations as opposed to the central apparatus. And the third kind of alienation in my view is the alienation of the individual from government, whether it be the federal level of government or the provincial level of government. There is a great feeling in Canada today that government is out of control of the citizen, that it is not serving them well.

All of these things to me form a clear and present need for urgent work on a new Constitution. Now we come to the question of a timetable.

**Mr. Knowles:** It seems to me we are doing two things. We have printed the brief as though it had been read. I agreed, and Mr. Gibson has been saying things under the heading of necessity which were not in the text. Are we going to have both? Are we going to have both a full printing of the brief and a full transcript of what he says?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That has been the decision so far as I understand it.

**Mr. Knowles:** So we are going to have both.

**Mr. Gibson:** I will try and at least be consistent as between the two, Mr. Knowles.

The sense of urgency, I believe, is there in the sense that this question is unsettling and wasteful of energy. A decade of the best production of some of our finest minds and politicians has been used up in the process and I think Canadians have more productive things to do if we can get on with them. The Committee is well aware how long this debate has gone on. I think it had to be brought to a head and I support Bill C-60 to the extent that it does that. Many parts of it I do not support.

I agree very much in theory with those who say there should be no Phase I and no Phase II, that these things are really all of a piece and should be tackled in that way. Nevertheless, I sympathize with the position of the government. I am not sure that would be possible. It has been tried and failed for some considerable length of time. I fear that as long as we go the simple route of negotiations between the two levels of government the delay will continue.

My analysis of the tactical position is that conclusion now is not in the interest of the provinces. They have an excellent current position and they would reasonably hope, through the affluxion of time, to approve that position. So I think the federal government had to make a move, but I would also say that the division into Phase I and Phase II should be a tactical exercise designed to force the pace of conclusions. The provincial governments will not necessarily like that, but that is not the test of usefulness. The proper test is, is it good for the country?

I submit, and will elaborate later, that in matters as important as the Constitution neither the provincial nor the federal governments have the moral authority to say a final yes or no. I believe that must be up to the people, but someone has to make a move to get the question before the people in terms

[Traduction]

Je fais une distinction entre les deux, mais dans chaque cas, il s'agit d'aliénation régionale vis-à-vis de l'appareil central. Le troisième genre d'aliénation est, selon moi, l'aliénation du citoyen qui a perdu contact avec le gouvernement, fédéral ou provincial. On a le sentiment, au Canada, que les citoyens ont perdu tout contrôle sur le gouvernement, qui ne les sert pas très bien.

Tout cela se traduit pas un besoin clair de réforme constitutionnelle. Nous en venons maintenant à la question de l'échéancier.

**M. Knowles:** Il me semble que nous faisons deux choses à la fois. Nous avons imprimé le mémoire comme s'il avait été lu. M. Gibson a ajouté quelque chose qui ne figurait pas dans le texte, en disant que c'était nécessaire. Est-ce que nous avons imprimé le mémoire en entier, en plus d'avoir une transcription de tout ce qu'il dit?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** C'est ce qu'on a décidé, si j'ai bien compris.

**M. Knowles:** Nous aurons donc les deux.

**M. Gibson:** J'essayerai de suivre le mémoire, monsieur Knowles.

On a le sentiment que le temps presse parce que cette question suscite un malaise et accapare beaucoup d'énergie. Nos meilleurs penseurs et hommes politiques s'y sont attaqués depuis une décennie et je pense que les Canadiens ont des choses plus productives à faire, si seulement ils pouvaient y passer. Le Comité sait depuis combien de temps ce débat dure. Il fallait y mettre fin, et j'appuie le projet de loi C-60, parce que c'est exactement ce qu'il fait. Je n'appuie pas cependant nombre de ses aspects.

En théorie, je suis d'accord avec ceux qui disent qu'il ne devrait pas y avoir de phase I et de phase II, qu'il faudrait tout étudier en même temps. Néanmoins, je comprends la position du gouvernement. Je ne suis pas certain qu'on pourrait le faire. On a essayé pendant longtemps, sans jamais réussir. Tant que nous choisirons la route des négociations entre deux niveaux de gouvernement, les délais se prolongeront.

Selon mon analyse de la position tactique, la conclusion d'un accord n'est pas actuellement dans l'intérêt des provinces. Elles sont en excellente position et espèrent encore l'améliorer avec le temps. Le gouvernement fédéral devrait donc faire quelque chose, mais la séparation en deux étapes devrait être une tactique visant à accélérer le règlement du litige. Les gouvernements provinciaux n'aimeront pas nécessairement cela, mais cela ne veut pas dire que ce n'est pas utile. Il faut se demander si c'est bon pour le pays.

Selon moi, et j'en parlerai plus tard, ni les gouvernements provinciaux ni le gouvernement fédéral n'ont l'autorité morale nécessaire pour modifier quelque chose d'aussi important que la constitution. C'est au peuple de parler, mais quelqu'un doit prendre l'initiative et soumettre la question au peuple, de façon

*[Text]*

that they can act on. And in the light of the long delay I think the current activities are correct.

I would also agree, however, that it would be completely improper to move unilaterally on some of the matters set forward in Bill C-60, failing the reasonable consensus among the provinces, without having obtained the moral authority of the electorate in terms of a referendum.

With respect to the scope of the bill, it is wide but there are omissions. Of these, to me the most important is the lack of any provision for the institutions of direct democracy. In my view this cannot be overstressed. Every constitution must have within itself the means of improvement and healing.

## • 1430

In my view as well, an omission is a lack of a shift of power from the executive branch to the legislative branch. Some persons speaking before this Committee have suggested that the bill in fact goes in the opposite direction. I am not certain of that but it certainly does not transfer sufficient power to the legislative branch, and that, as I hope to demonstrate, is a necessary conclusion of an upper house, which is not a confidence chamber.

Further, still speaking as to the scope of the bill, it makes no mention of freedom of information as a basic right for Canadians. I somewhat reluctantly concur with this on the basis that we are better to try the exact words of such legislation out in statute law first, but I say that only on the basis and understanding that we would have in our constitution a way and a means for the people to force such legislation if any government in due course refused to put it into place voluntarily.

As to patriation and amendment, it seems to me clear that there should be no patriation until an amending formula exists. It seems to me that some kind of amending formula should definitely form a part of Phase I, if indeed this matter is to go through in two phases. I say that because without an amending formula or at least some means of resolving disputes in these very contentious matters, it will have to be handled during Phase II, and we are just building the way for a future great deal of trouble for ourselves.

As to the various amending formulae that have been suggested, it seems to me the general principle, the constitution should strive for is that of a high degree of consensus both among Canadians as individuals and among regions demarked in one way or another.

There are three basic different categories suggested, and I see no reason why all of them should not be provided in the constitution as alternate amendment routes. One of them is intergovernmental measures. The Victoria formula seems to be the most popular though, as you know, there are distinct objections of both my own province and of Alberta to the Victoria formula.

The two that appeal most to me are a combination of the intergovernmental process, be it the Victoria formula or some other, with a provision for an appeal by referendum in case of failure to achieve either the approval of one or more of the

*[Translation]*

qu'il puisse se prononcer. Étant donné les longs délais que nous avons connus, j'estime que les initiatives actuelles sont bonnes.

Cependant, je crois également qu'il serait tout à fait inapproprié d'adopter unilatéralement certaines des dispositions comprises dans le projet de loi C-60, si on ne parvenait pas à faire l'unanimité des provinces, et sans avoir obtenu l'autorisation de l'électorat, par voie de référendum.

En ce qui concerne la portée du projet de loi, elle est très vaste, mais il y a des omissions. La plus importante, pour moi, est l'absence de dispositions concernant les institutions de démocratie directe. Selon moi, on ne saurait en exagérer l'importance. Toute constitution doit comporter des moyens permettant de l'améliorer et de la rectifier.

On a également oublié le transfert des compétences du pouvoir exécutif au pouvoir législatif. Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont même dit que le projet de loi s'engageait dans une direction tout à fait opposée. Je n'en suis pas certain, mais il n'a pas transféré assez de compétences au pouvoir législatif, ce qui, comme j'espère le démontrer plus tard, est une conclusion nécessaire d'une Chambre haute, qui n'est pas une Chambre de confiance.

De plus, il ne mentionne pas la liberté d'information dans les droits fondamentaux des Canadiens. J'admets qu'il vaut mieux faire d'abord adopter une loi à cet égard, mais j'estime que seule l'inclusion de ce droit dans la constitution permettrait à la population de forcer un gouvernement à adopter une telle loi, si jamais il refusait d'en adopter une de plein gré.

En ce qui concerne le rapatriement et la formule d'amendement, il est clair qu'il ne devrait pas y avoir de rapatriement, à moins d'avoir une formule d'amendement. Cette dernière devrait faire partie de la phase I, si tant est qu'on aura deux phases. Sans la formule d'amendement, ou un moyen quelconque permettant de résoudre les conflits dans un domaine aussi litigieux, nous nous serons ménagé de nombreuses difficultés pour la phase II.

Quant aux diverses formules qui ont été proposées, il me semble que la constitution devrait adopter comme principe général d'essayer d'obtenir le plus haut degré de consensus parmi les Canadiens et les régions définies d'une façon ou d'une autre.

On a proposé trois formules différentes et je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas toutes les inclure dans la constitution comme formules de rechange. Il y a entre autres les mesures intergouvernementales. La formule de Victoria semble être la plus populaire, bien que, comme vous le savez, il y ait des objections précises formulées par ma province, ainsi que par l'Alberta.

Celles qui me plaisent le plus sont une combinaison du processus intergouvernemental, qu'il s'agisse de la formule de Victoria ou d'une autre, avec une disposition prévoyant un référendum si l'on ne réussit pas à obtenir l'approbation d'une



## [Texte]

regions or the approval of the national government, if the matter has been initiated in some other way.

The third alternative which appeals to me and which I think should be provided is that of a pure referendum, whether government-initiated or popularly initiated. I think, in any event, there should be a popularly initiated route for the amendment of the constitution. This I expect will be a controversial point. If anyone wishes to go into it, we might canvass the Swiss experience in this area.

When we deal with amendments to the constitution, one of the things that might lessen the fears and objections of the provinces might be an area of reserved inalienable rights that cannot be amended with the exception of the consent of the province affected, if it is that kind of a measure, or the unanimous consent of the provinces if it is that kind of a measure, or perhaps some categories that would be just basically unamendable, as basic human rights are in the German constitution.

Examples of things that might be entrenched in this way seem to me to be provincial boundaries, certain linguistic and cultural matters, senate representation or upper house representation, at least as to minimums and perhaps with a formula beyond that, and defined powers over natural resources, which of course the provinces are very concerned about as a result of the omission of Section 109 in the existing BNA act from Bill C-60.

I am not as yet certain in my own mind that there should be these two classes of things in the constitution, those which can be only amended one way and those that can be amended more easily, but I put it before you for your consideration.

## • 1435

In the initial validation of whatever document is brought forward, be it a Phase-I document or a complete document, I believe very strongly the new Canadian Constitution should be validated by a popular vote among all citizens. Only in this way will it achieve the legitimacy necessary to resist the strains of time to overcome any residual carping by premiers or others who suggest any lack of legitimacy of the new law. Even premiers and prime ministers cannot argue against a clear popular vote in political terms. I enter a caveat, a country-wide majority in favour of a new constitution would certainly not be sufficient. It is essential that there be affirmative majorities in each and every of the five regions of Canada and some would even argue that the degree of consensus should be as high as to require a two-thirds affirmative vote.

When I mention regions, let me say that there are only two points in this brief where I shall do so. I believe the basic units of Canada are the provinces, not the regions, and we have to deal with the governments of the provinces and that is where the boundaries are. But I do believe the concept of regions, and five regions, is useful for organization of the Upper House and for the question of the validation of nation-wide referenda.

## [Traduction]

ou de plusieurs régions ou du gouvernement national, si le débat a été lancé d'une autre façon.

La troisième possibilité, qui devrait être prévue, est celle du référendum tenu sur l'initiative du gouvernement ou celle de la population. De toute façon, il devrait y avoir une formule permettant à la population de prendre l'initiative afin d'amender la constitution. Je suppose que cela va susciter une controverse. Si quelqu'un veut en discuter, nous pourrions peut-être étudier l'expérience suisse dans ce domaine.

Pour alléger les craintes ou les objections des provinces, s'il s'agit d'amendements à la constitution, on pourrait avoir des droits inaliénables réservés qui ne pourraient être amendés, sauf avec le consentement de la province touchée, ou avec le consentement unanime de toutes les provinces, si l'amendement les touche toutes. On pourrait avoir des catégories qui ne seraient pas modifiables, comme les droits de la personne le sont dans la constitution allemande.

On pourrait ainsi entériner dans la constitution les frontières provinciales, certaines questions linguistiques et culturelles, la représentation minimum au Sénat ou à la Chambre haute, et peut-être plus, ainsi que des pouvoirs précis sur les ressources naturelles, qui préoccupent beaucoup les provinces parce qu'on a omis de reprendre dans le projet de loi C-60 l'article 109 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Je ne suis moi-même pas certain qu'on doive inclure ces deux catégories dans la constitution, c'est-à-dire la catégorie qu'on pourrait facilement modifier et l'autre catégorie qui ne pourrait être modifiée qu'en suivant une formule précise, mais je vous soumets la chose pour que vous y pensiez.

Lorsqu'il sera question de la validation initiale du document qui sera proposé, qu'il s'agisse d'un document préliminaire ou final, je crois fermement que la nouvelle constitution canadienne devrait être validée grâce à une consultation populaire où tous les citoyens seraient appelés à voter. Seul un vote de cette nature pourra lui conférer la légitimité voulue pour résister aux assauts du temps, pour résister à toute velléité d'opposition de la part de premiers ministres, ou autres, qui contesteraient la légitimité de cette nouvelle loi. Les premiers ministres provinciaux ou fédéral, politiquement parlant, ne peuvent aller à l'encontre d'une décision prise par le peuple. Cependant, un avertissement: il ne suffit pas que la nouvelle constitution soit adoptée par une majorité nationale. Il est essentiel qu'elle soit adoptée majoritairement dans chacune des cinq régions du Canada, et certains affirmeront même qu'il est essentiel d'obtenir une majorité des deux tiers des voix exprimées.

Je tiens à souligner qu'il ne sera question de régions, dans le mémoire, qu'à deux endroits. Je crois que le Canada se compose fondamentalement de provinces et non pas de régions, et que nous devons traiter avec les gouvernements des provinces et respecter leurs frontières. Cependant, l'idée de régions, de cinq régions, a son utilité lorsqu'il s'agit d'organiser la Chambre haute et de discuter de la validation d'une constitu-

[Text]

Beyond that, the Constitution should in my view deal with provinces, not regions.

Once the Constitution receives its initial validation, the Committee might want to consider whether there should be a built-in mechanism for automatic review after a certain period of time to review and evaluate and propose needed changes if any in light of experience with the new law. This would not preclude earlier or later amendments by other routes, of course, but it might be well to set up an assessment process.

I am as well happy to convey to you the recommendation, or the thought at least, of a former colleague, John Reynolds, when he was an M.P.—I was on his open-line show the other day—and John was advocating the possibility of the Hawaiian type of elected constitutional convention which every ten years reviews the Constitution. I advance that for your interest.

**Senator Forsey:** With a hula-hula dance?

**Mr. Gibson:** It might enliven the debate, Senator.

About the contents of Bill C-60, I cannot tell you as much as many people about the Bill of Rights or the Supreme Court clauses and will not comment on them unless there are specific questions you wish to ask.

In the clauses related to the English and French languages, I have no difficulty with these and give you at least my personal opinion that even stronger guarantees might be approved in all regions of Canada if required. I think the important thing here is that these kinds of guarantees be embodied in a deal on which we can all vote as citizens and thereafter be largely removed from the political arena and put in the hands of administrations to carry out and courts to enforce. That, of itself, in my view, would be a giant step forward.

I might say that the clause on language of education in my reading, and I do not speak for the Government of British Columbia obviously, is not in any way at variance with the current very advanced education policy of the current government of my province.

Treating this as a matter having to do with linguistic rights rather than the Upper House for the moment, I think the double-majority concept is an unfortunate one if it can possibly be avoided in treating questions of so-called special linguistic significance. That process requires persons to put a label on themselves in a way which might be considered divisive and I wonder if the same ends might not be achieved by stipulating that changes in matters of significant linguistic significance would require, say, an 80 per cent majority; in other words, you would have a blocking minority fraction of 20 per cent, which should be sufficient to offer the same kind of protection. It might be argued that that very high requirement would make reforms unnecessarily difficult; I can see that side of the argument but I would certainly like to avoid the double-majority concept if possible.

[Translation]

tion qui se ferait par référendum national. Cela mis à part, il devrait être question de provinces et non pas de régions dans la constitution.

Tenant compte de cette validation initiale de la constitution, le Comité voudra peut-être décider si l'on devrait y inclure un mécanisme prévoyant une révision d'office, après un certain temps, qui permettrait de revoir et d'évaluer la nouvelle loi à la lumière de l'expérience et d'y proposer des changements s'il y a lieu. Cela n'interdirait pas de modifier avant ou après cette date, grâce à d'autres moyens, bien entendu, mais peut-être voudrait-il mieux prévoir un mécanisme d'évaluation.

J'aimerais aussi vous faire part de la recommandation ou de l'idée d'un ancien collègue, John Reynolds, qui a déjà été député; j'ai participé à son émission de ligne ouverte l'autre jour, et John avançait l'idée d'une convention constitutionnelle élue, du type hawaïen, qui révisé la constitution toutes les décennies. Cela pourrait peut-être vous intéresser.

**Le sénateur Forsey:** Sans oublier les danses hawaïennes?

**M. Gibson:** Cela pourrait peut-être ajouter du piquant au débat, sénateur.

En ce qui concerne le contenu du Bill C-60, je ne suis pas aussi docte que certains concernant les articles portant sur la Charte canadienne des droits et libertés ou la Cour suprême et je ne vous en parlerai donc pas, à moins que vous ne me posiez des questions précises à ce sujet.

En ce qui concerne les articles portant sur les langues anglaise et française, ils ne me posent pas de problème et je puis vous dire que, personnellement, je crois que l'on pourrait faire approuver des garanties encore plus fortes dans toutes les régions du Canada, si c'était nécessaire. L'important à ce chapitre, d'après moi, c'est qu'il faudrait que ces garanties fassent partie d'un tout pour lequel tous les citoyens que nous sommes pourront voter et que ce tout soit ensuite presque entièrement retiré de l'arène politique et confié aux diverses administrations et aux tribunaux, qui verront à son application. D'après moi, ce serait un énorme progrès.

Je ne parle pas au nom du gouvernement de la Colombie-Britannique, c'est évident, mais les articles concernant la langue d'enseignement ne posent aucun problème à la lumière des politiques d'enseignement progressistes prônées par le gouvernement actuel de ma province.

Si, pour le moment, nous disons que cette question se rapporte plutôt à celle des droits linguistiques qu'à celle de la Chambre haute, je crois que le concept de la double majorité est plutôt malheureux, surtout si on peut l'éviter en traitant de questions soi-disant de portée linguistique spéciale. Cette façon de faire oblige les gens à afficher une étiquette linguistique qui pourrait encourager la division, et je me demande si l'on ne parviendrait pas aux mêmes fins en stipulant que tout changement linguistique important ne pourrait se faire qu'avec une majorité de 80 p. 100; en d'autres termes, il s'agit d'accorder le droit de veto à une minorité de 20 p. 100, ce qui offrirait le même genre de protection. On peut toujours dire que ce pourcentage élevé rendrait les réformes trop difficiles; je comprends cet argument, mais j'aimerais bien éviter ce concept de la double majorité, si c'était possible.

[Texte]

• 1440

Referring now to the centrepiece of Bill C-60 as far as I would say British Columbia is concerned, I refer to the Upper House which I hope is continued and I hope however continued it remains called the Senate which, to many Canadians indeed all over the world, is a name of great tradition and to me would be preferable to House of the Federation or House of the Provinces or anything else.

The question has been raised as to whether or not we require an upper House. I noticed in the opinion of Mr. Broadbent to the Committee, his I thought excellent idea that there might be added to the Lower House a number of members to be elected by proportional representation from the five regions of Canada, thereby guaranteeing in the Lower House a better reflection of regional political sentiment than is available through the first-past-the-post system. As I say, I think that may well be a very good idea for the Lower House to adopt but I do not think it ends the need for an upper chamber in a federal system. An upper chamber is traditionally for the protection of interests and the redressing of grievances of minorities.

One type of minority is linguistic and that is considerable provided for in the question of special linguistic significance in Bill C-60. The other type of minority is regional. One of the parts of the regional minority is intrinsic. It relates to interests identified with particular economic areas of the country, be they tariffs or be they the distribution of federal expenditure or be they transportation questions. The other part of the regional interest and regional minority is governmental, the provincial governments in the federal-provincial process and the fact the provincial governments are ten and the federal government is one.

In the Upper House, in my view, the coalitions of minorities must be able to have sufficient voting power to protect their interests and to block changes inimical to those interests. Specifically as far as British Columbia is concerned, I believe in this chamber, outer Canada, what I would call, should be able to outvote central Canada to balance off the predominant control of the Lower House and always the more powerful House by central Canada.

It must be a truly regional house. This Upper House as I see it is the instrumentality of regional expression in the central government and particularly in the legislative branch as distinct from the so-called executive federalism.

Therefore, it must be an institution that is regionally motivated in its action; nothing could be of greater simplicity as I see it. Therefore I believe strongly the construction set forth in Bill C-60 should be rejected. That institution would be, I feel, terribly partisan because of the selection process for its members. There is nothing wrong with that except that it is inappropriate I believe in a chamber which is designed to reflect the view of regions rather than parties.

[Traduction]

Maintenant, pour parler de l'idée maîtresse du Bill C-60, et je veux parler de la Chambre haute, en ce qui concerne la Colombie-Britannique, j'ose espérer qu'elle sera maintenue et, quelle que soit la nouvelle formule adoptée, qu'on continuera à l'appeler le Sénat, qui, de l'avis de nombreux Canadiens et de citoyens de par tout le monde, est un nom d'une grande tradition qui, à mon avis, serait préférable à celui de Chambre de la fédération ou de Chambre des provinces, etc.

On a soulevé la question de savoir si nous avons ou non besoin d'une Chambre haute. Je relève dans l'opinion donnée par M. Broadbent au Comité son excellente idée que l'on ajoute à la Chambre basse des députés qui seraient élus par représentation proportionnelle dans les cinq régions du Canada, ce qui donnerait, à la Chambre basse, un meilleur reflet du sentiment politique régional que celui qu'on trouve actuellement avec le régime du premier au fil d'arrivée. A mon avis, ce serait peut-être une excellente idée d'adopter cette proposition à la Chambre des communes, mais je ne crois pas pour autant qu'on éliminerait ainsi la nécessité d'avoir une Chambre haute dans le régime fédéral. Il est en effet traditionnel d'avoir une Chambre haute en vue de protéger les intérêts et de redresser les griefs des minorités.

Une de ces minorités est la minorité linguistique, dont on a grandement tenu compte dans le Bill C-60 en incluant des dispositions spéciales sur la langue. Ensuite, il y a la minorité régionale. Une des constituantes de la minorité régionale est intrinsèque. Cet aspect est relié aux intérêts reconnus comme étant particuliers à des régions économiques du pays, qu'il s'agisse des tarifs ou de la répartition des dépenses fédérales ou du transport. L'autre aspect de l'intérêt régional et de la minorité régionale est gouvernemental, les gouvernements provinciaux dans le processus fédéral-provincial et le fait qu'il y a dix gouvernements provinciaux et un seul gouvernement fédéral.

A la Chambre haute, à mon avis, la coalition des minorités doit détenir un pouvoir suffisant, par le vote, pour protéger ses intérêts et pour bloquer tout changement contraire à ces intérêts. Plus particulièrement, en ce qui concerne la Colombie-Britannique, je crois que cette Chambre, que j'appellerais le Canada périphérique, doit pouvoir l'emporter par le vote sur le Canada central, afin de compenser le contrôle prédominant qu'exerce le centre du Canada à la Chambre basse, qui est toujours la Chambre la plus puissante.

Il doit s'agir d'une Chambre vraiment régionale. La Chambre haute, telle que je l'envisage, est l'instrument de l'expression régionale au sein du gouvernement central, et plus particulièrement au niveau législatif, par opposition à ce qu'on appelle le fédéralisme exécutif.

Par conséquent, il faut que cette Chambre soit une institution dont les gestes soient motivés sur le plan régional; rien ne peut être plus simple, à mon avis. Je crois donc fermement qu'il faut rejeter la structure proposée dans le Bill C-60. L'institution qui est envisagée serait, je le crains, extrêmement partisane, à cause du processus de sélection de ses membres. Ce n'est pas mauvais, sauf que cela ne convient pas dans le cas



## [Text]

Moreover, although opinion varies on this, I know, in my opinion the C-60 Upper House would be relatively powerless. A 60-day suspensive power is a joke and when it is exercised by people appointed in this particular way I think it is a bad joke.

I will not comment a great deal further on the proposed House of the Federation unless asked. I think I have made it fairly apparent that something else is required and I will go on to try to be constructive and say what I think might replace it. I might say I do not criticize the government in suggesting this. They had to put something forward at this stage and they did in their analysis of the House of the Federation go through the various possibilities.

In my analysis some of the other possibilities are better. Looking at the criteria for an upper House as I see them, it must be predominantly regional rather than partisan in its motivation and acting in the regional interest it must be powerful, and it must be legitimate and respected.

Therefore, in my view, it must be composed of elected people to balance the effect of elected people in the Lower House, and you understand why I say this when I say what powers it must have. It must have absolute blocking powers in terms of significant regional importance and it must be relatively nonpartisan, at least in a House of Commons sense. Certainly the persons who sit in the Upper House will have political feelings and belong to political parties. But one would hope that their motivation would be predominately regional, as a result of their means of selection.

• 1445

My particular proposals for a new Senate, one might call it, would be as follows. First, as to memberships, I believe the members should all be elected persons. Half of those, I believe, should be directly elected—definitely not at the time of the federal election, because in that case their political coloration would be affected by the federal events of the time, but either on a fixed-term basis, which I prefer, or else at the time of a provincial election. The other half, as I see it, should come from provincial legislatures. They should be selected by the governments and not the legislatures themselves and should be comprised of the premier and sufficient government members to form that province's quota in the Upper House.

The obvious comment about this construction is that it is a mixed-mandate Chamber. There are two distinct kinds of members, and problems sometimes arise in those areas. The old Montreal City Council is a famous example. The Northwest Territorial Council functioned, after a fashion, with appointed members and elected members, but there were

## [Translation]

d'une Chambre conçue pour refléter les points de vue régionaux plutôt que ceux des partis.

En outre, bien que les opinions diffèrent à ce sujet, je suis d'avis que la Chambre haute du Bill C-60 n'aurait pas grand pouvoir. Le pouvoir de suspendre les travaux pendant 60 jours est une farce, et lorsque ce pouvoir est exercé par des personnes nommées de la façon envisagée, alors, je crois que c'est une mauvaise plaisanterie.

Je ne dirai pas autre chose au sujet du projet de Chambre de la fédération, à moins qu'on ne me le demande. Je crois avoir démontré assez clairement qu'il faut autre chose, et je vais maintenant tenter d'être constructif et d'expliquer quelle pourrait être la structure de remplacement. J'ajouterai que je ne critique pas le gouvernement d'avoir formulé cette proposition. En effet, il lui fallait proposer quelque chose, et dans son analyse de la Chambre de la fédération, il examine les diverses possibilités.

Selon mon analyse, certaines des autres possibilités sont préférables. Si l'on examine les critères d'une Chambre haute tels que je les envisage, celle-ci doit être motivée surtout sur le plan régional plutôt que partisan et doit posséder le pouvoir d'agir dans l'intérêt régional, et être légitime et respectée.

C'est pourquoi, à mon avis, cette Chambre doit se composer de représentants élus pour contrebalancer l'effet des élus de la Chambre basse, et vous comprendrez pourquoi lorsque je vous dirai quels pouvoirs cette Chambre doit avoir. Elle doit posséder des pouvoirs absolus de veto en ce qui concerne les questions d'importance régionale et elle doit être relativement non partisane, du moins au même sens que la Chambre des communes. Il est certain que les membres de la Chambre haute auront des sentiments politiques et appartiendront à des partis politiques. Mais il est à espérer qu'ils seront surtout motivés par des questions régionales, à cause de leur mode de sélection.

Mes propositions particulières pour un nouveau Sénat, du moins, c'est le nom que je garderais, sont les suivantes. D'abord, pour ce qui est de sa composition, je crois que les membres doivent tous être élus. La moitié devrait être élus directement—certainement pas à l'époque des élections fédérales, puisque dans un tel cas leur couleur politique pourrait se ressentir des événements fédéraux, mais plutôt selon un mandat fixe, formule que je préfère, ou encore au moment d'une élection provinciale. L'autre moitié, selon ma conception de la chose, serait tirée des assemblées législatives provinciales. Ces derniers membres seraient choisis par le gouvernement et non pas par les assemblées législatives et comprendraient le premier ministre et un nombre suffisant de membres du gouvernement pour remplir le quota de la province à la Chambre haute.

On peut évidemment faire remarquer qu'ainsi constituée, il s'agit d'une Chambre à mandat mixte. Il y aurait deux types distincts de membres, et des problèmes se posent parfois dans de tels cas. Le vieux conseil de ville de Montréal en est un exemple notoire. Le conseil territorial des Territoires du Nord-Ouest fonctionnait, d'une certaine façon, avec des membres

## [Texte]

always distinctions drawn. In this case it seems to me there would not be a problem, because the legitimacy of each class of member would be equal. They would both be there on the suffrage of the voters. One class of senators would represent voters directly, the other class would represent governments which in turn represented voters. Perhaps eventually the Upper House might, if it started this way, move to an all-elected Chamber. I would not be surprised. That is what happened in the United States and it is what happened in Switzerland. Originally they were indirectly elected.

In the interim, I think there is a very strong case for having provincial governments directly elected in the Upper Chamber. There are very strong legitimate provincial-government interests in the activities of the federal government. Government representatives can and will typically exercise a continuity of policy, a consistency of policy, which is not ordinarily expected of private members. Governments of course have greater research depth, the enormous data base available to the provincial governments. And there is an understanding among government representatives that the people's business must be done and there must be compromise. When I spoke to one of the German premiers about the operation of the Bundesrat, he said as much. He said: "We realize we must compromise with the Lower House to get these things passed." I also said to the same premier: "Have you any problems with federal-provincial relations?" To my great surprise, he said: "Absolutely none, except we talk too much." I suppose that is common in many countries.

On the powers of the new Upper House, I would suggest in matters of general law they should be suspensive. There might well be some usefulness in the prior submission of proposed government bills for the Lower House to the Upper House for comment, particularly in federal-provincial relations. The particular change I would suggest would be, since special linguistic significance is already provided for, in matters of special regional significance. And there I believe the Upper House, if constituted somewhat along the lines I have suggested, not the proposed House of the Federation but something different, should have a blocking veto by majority vote. If one Chamber which is elected is to be blocked in some matters by another, it seems to me a political necessity that the other must be composed of elected people, which is why I put that condition on it. And this blocking veto is what would give the Upper Chamber real leverage in the regional interest.

• 1450

The definition of what is of special regional significance would obviously have to be carefully worked out and would, one would think, be a proper part of the negotiations on division of powers. But in addition to the general definition, it seems to me the powers of the Upper House should include the right to approve constitutional amendments, the right to

## [Traduction]

nommés et des membres élus, mais il y eut toujours une distinction entre les deux. Dans le présent cas, il me semble qu'il n'y aurait aucun problème, puisque la légitimité de chaque classe de membres serait la même. Les deux groupes de membres seraient élus. Un groupe de sénateurs représenterait les électeurs directement et l'autre groupe représenterait les gouvernements qui, eux, représentent les électeurs. On pourrait peut-être même en venir à une Chambre haute entièrement élue. Ce ne serait pas surprenant. C'est ce qui s'est produit aux États-Unis et en Suisse. À l'origine, ils étaient élus indirectement.

Dans l'interim, je crois que le fait d'avoir des représentants des gouvernements provinciaux directement élus à la Chambre haute se défend très bien. En effet, les intérêts des gouvernements provinciaux sont extrêmement légitimes dans les activités du gouvernement fédéral. Des représentants du gouvernement peuvent exercer et exerceraient certainement une politique continue, une politique consistante, ce à quoi on ne s'attend habituellement pas des simples députés. Les gouvernements, bien sûr, ont de plus grandes ressources de recherches, une plus grande base de données. Il est entendu parmi les représentants gouvernementaux que les affaires du pays doivent se régler et qu'il doit y avoir des compromis. Lorsque j'ai parlé à l'un des premiers ministres allemands au sujet du fonctionnement du Bundesrat, c'est ce qu'il m'a dit. Il a ajouté: «Nous nous rendons compte qu'il faut accepter des compromis avec la Chambre basse pour faire accepter des choses.» J'ai demandé, toujours au même premier ministre: «Avez-vous des problèmes de relations fédérales-provinciales?» A ma grande surprise, il m'a répondu: «Absolument pas, sauf que nous parlons beaucoup trop.» Je suppose qu'il en est de même dans de nombreux pays.

Quant aux pouvoirs de la nouvelle Chambre haute, je dirais qu'en matière de droit général, ils doivent être suspensifs. Il serait peut-être même utile de présenter au préalable les projets de loi du gouvernement à la Chambre haute, pour obtenir ses commentaires, surtout lorsqu'il s'agit de relations fédérales-provinciales. J'aimerais proposer un changement, puisqu'on a déjà prévu d'accorder une importance spéciale aux droits linguistiques, dans le domaine des besoins régionaux particuliers. Je crois que la Chambre haute, si elle était constituée selon mes propositions, et non pas telle que la Chambre de la fédération proposée, devrait également posséder le pouvoir de veto par vote majoritaire. Si une Chambre élue est en mesure de faire obstacle aux décisions de l'autre, il me semble que c'est une nécessité politique que l'autre Chambre soit également composée d'élus du peuple, et c'est la raison pour laquelle j'y attache cette condition. Le pouvoir de veto est justement le pouvoir qui donnerait un poids réel à la Chambre haute en ce qui concerne les intérêts régionaux.

La définition de ce qui constitue un sujet d'importance régionale spéciale devrait évidemment être mise au point avec un grand soin et entrerait, du moins me semble-t-il, dans les négociations sur le partage des pouvoirs. En plus de ce que renferme la définition générale, il me semble que les pouvoirs de la Chambre haute devraient inclure le droit d'approuver

## [Text]

review the appointment of senior officials—and I might say I believe the power currently contained in Bill C-60 should be clarified, certainly by adding the names of certain positions or perhaps by giving the Upper House the right to specify who they wish to review, though that might be going too far. It should have the right to review and approve of federal-provincial agreements, the right to review and approve of cost-sharing programs, the right to review and approve of use of the spending power by the federal government, which of course is always a very controversial area for the provinces; and—I have a question mark after this—it might have some power for the approval of treaties, if in so doing we could get around the problems of the implementation of treaties which are entered into by the federal government but which in fact must be operated by the provinces.

I would put one restriction on the activities of the membership of the Upper House in order that they might exercise their powers more independently. I believe no member of the Upper House should be entitled to hold federal executive office, should be a member of the Cabinet, unless it was thought wise to have perhaps one or two representatives there for communications purposes. In general, I believe, that prohibition should be there, because once you get into the executive branch and the activities of the Lower House you start to subvert the regional motivation of the members of the Upper House, and as well, you start to subvert the role of the House of Commons as the chamber of initiation and proper responsibility to the electorate.

Commenting on the question of numerical balance, again I do not speak for the B.C. government, but I think they would agree with the proposition that 10 out of 118 is not acceptable to British Columbians. The concept we have advocated for many years is that of five regions of Canada. I think a person must look at some realities in designing the numerical quantities in the Upper House. Ontario and Quebec must be the same. British Columbia and Alberta, if not the same, must be close to each other. The three large Atlantic provinces perhaps should be the same—I am getting a long way from home here. And there should be some reference to population.

In my submission to the Task Force on National Unity I put forward a numerical proposal which contemplated a five-region Upper House, each region assigned 20: 20 for the Maritimes or the Atlantic provinces, broken down into three 6's and 2 for Prince Edward Island; 20 each for Quebec and Ontario; 5 each for Manitoba and Saskatchewan; 10 for Alberta; 14 for British Columbia; and 2 for each of what I expect in due course will be three northern territories. That is one formulation. One can talk about numbers for a long time, but what is essential to British Columbia, I think, is the concept of fifth-region status for Senate organization and for referendum approval.

## [Translation]

toute réforme constitutionnelle, le droit de réexaminer la nomination des hauts fonctionnaires—et à cet égard, j'estime qu'il serait nécessaire de préciser des pouvoirs que renferme actuellement le Bill C-60, en désignant certains postes ou encore en permettant à la Chambre haute de spécifier ceux sur lesquels elle voudrait avoir un droit de regard; mais cela irait sans doute trop loin. Les accords fédéraux-provinciaux devraient être soumis à l'examen et à l'approbation de la Chambre haute, de même que les programmes dont les coûts sont partagés, ainsi que les dépenses effectuées par le gouvernement fédéral qui, bien entendu, sont toujours contestées par les provinces; de plus—mais il y a là une interrogation—cette Chambre devrait avoir son mot à dire sur la ratification des traités; ce serait peut-être une façon de contourner les problèmes que pose l'application des conventions signées par le gouvernement fédéral, mais qui, en réalité, doivent être mises en œuvre par les provinces.

Pour que les membres de la Chambre haute puissent exercer leurs pouvoirs de manière plus indépendante, j'imposerais une restriction à leurs activités. J'estime qu'aucun membre de la Chambre haute ne devrait avoir le droit d'occuper un poste au sein de l'exécutif fédéral ni de faire partie du Cabinet, à moins qu'on juge utile d'avoir un ou deux représentants qui s'occuperaient des communications. En règle générale, cette interdiction me paraît nécessaire; sinon, cela serait contraire à la motivation régionale des membres de la Chambre haute et, par ailleurs, cela saperait le rôle de la Chambre des communes, qui ne saurait exercer toutes les responsabilités qu'elle a vis-à-vis de son électorat.

En ce qui concerne l'équilibre numérique, je répète que je ne m'exprime pas au nom du gouvernement de la Colombie-Britannique, mais je ne crois pas me tromper en disant qu'il serait d'accord sur le fait que 10 représentants sur 118, c'est inacceptable pour les habitants de la province. Depuis de nombreuses années, nous préconisons le partage du Canada en cinq régions. La composition numérique de la Chambre haute doit tenir compte de certaines réalités. L'Ontario et le Québec ne devraient faire qu'un de même que la Colombie-Britannique et l'Alberta qui, à défaut d'être confondues, doivent être rapprochées l'une de l'autre. Les trois grandes provinces Atlantiques devraient être regroupées—voilà qui me porte très loin de chez moi—et la population devrait entrer en ligne de compte.

Dans le rapport que j'ai remis au groupe de travail sur l'unité nationale, j'ai proposé que la Chambre haute représente 5 régions à raison de 20 membres chacune: 20 pour les Maritimes ou les provinces Atlantiques, c'est-à-dire trois fois six, plus deux pour l'Île-du-Prince-Édouard, 20 pour le Québec, de même que pour l'Ontario; 5 pour le Manitoba, de même que pour la Saskatchewan; 10 pour l'Alberta; 14 pour la Colombie-Britannique, et deux pour chacun des trois territoires du Nord, qui, j'espère, seront créés en temps opportun. Voilà une solution possible. On pourrait discuter longtemps des chiffres, mais ce qui importe pour la Colombie-Britannique, c'est que la composition du Sénat repose sur l'existence de cinq régions, tout comme l'approbation par voie de référendum.



## [Texte]

I think it might be worth while wondering what would be the organization principle of the Upper House. Even for a House that would essentially be reactive, it is hard to see how the proposed House of the Federation would organize itself to do business. A Senate of the type I have proposed would probably organize itself in some sort of a 20-plus person steering and conference committee, probably with a membership of the intergovernmental minister of each provincial government plus perhaps the senior elected senator from that province. Given the membership of the Upper Chamber, full meetings would have to be occasional, because premiers and ministers could attend not on a weekly basis but perhaps on a tri-weekly basis, with most of the work being done in committee meetings with the provincial delegations acting essentially on the instructions of their own cabinets and working in committee in the capital.

• 1455

This arrangement, of course, is exactly what happens in the Federal Republic of Germany and works very well with the exception that there are no elected people.

As to practicality, there is only one novel element in this proposed Senate construct and that is the mixed-mandate element. We know that everything else works. The Australian objection, I believe, does not apply because the government can carry on perfectly well if there is a rejection by the Upper House. It cannot cause nearly as much difficulty as the Australian Senate can.

The House of the Federation, on the other hand, has, as far as I know, no precedent in other parts of the world and I just do not think we have a reading on how it might work at all.

I might speak briefly on the executive legislative balance. I do have a strong feeling—and perhaps many parliamentarians do—that the executive branch has grown much too strong. My perception may be based on sitting in the Opposition in a provincial legislature, I do not know, but I do believe legislators cannot represent their electorate as well as they might if they were not subject to so many executive pressures.

With a new upper House that was no longer a confidence chamber, the Upper House would be set free in a sense. Members of the Upper House would be much freer to amend and tamper with and comment on government legislation. And M.P.s, I think, sitting in the stronger chamber, would rightly demand the same kind of freedom for themselves. And as a personal opinion, I think they should have it.

Now, it could be—and this is subject to some interpretation other people read it exactly the opposite way—it could be that Clause 53.(3) is a start towards providing this kind of freedom in the sense of specifying that a defeat of the government in amendment of the legislation is not necessarily a matter of confidence.

## [Traduction]

Sans doute convient-il de s'interroger sur le principe qui présiderait à l'organisation de la Chambre haute. Il est en effet difficile de concevoir la manière dont la Chambre de la fédération s'organiserait pour travailler. Un Sénat du type que je préconise établirait sans doute un comité directeur qui comprendrait au moins 20 membres et auquel appartiendrait vraisemblablement le ministre des Affaires intergouvernementales de chaque gouvernement provincial, plus le premier sénateur élu par les provinces. Étant donné la composition de la Chambre haute, les séances plénières ne pourraient avoir lieu que de temps à autre; en effet, les ministres et les chefs de gouvernement pourraient y assister non pas toutes les semaines, mais toutes les trois semaines, et le travail serait effectué en majorité par les comités, où les délégations provinciales agiraient sur les directives de leur cabinet respectif et travailleraient dans la capitale.

Cette organisation correspond exactement à ce qui existe en Allemagne fédérale, et cela fonctionne très bien, à ceci près qu'il n'y a pas de représentant élu.

D'un point de vue pratique, ce nouveau sénat ne comporte qu'un élément nouveau, à savoir le mandat mixte. Nous savons que tout le reste fonctionne. L'objection du modèle australien ne tient pas puisque le gouvernement peut très continuer à fonctionner en cas de rejet par la chambre haute. Cette dernière est loin de pouvoir créer autant de difficultés que son homologue d'Australie.

Par contre, il n'existe nulle part dans le monde une assemblée analogue à la chambre de la fédération, du moins pour autant que je sache; nous ignorons donc tout de la manière dont elle fonctionnerait.

Je voudrais parler brièvement de l'équilibre entre l'exécutif et le législatif. J'ai la ferme conviction—et beaucoup de parlementaires la partagent sans doute—que la branche exécutive a pris beaucoup d'importance. Je ne sais pas, mais il est possible que ce sentiment soit lié au fait que je siège dans le camp de l'opposition au sein d'une assemblée législative provinciale, quoiqu'il en soit, j'estime que les législateurs ne peuvent représenter leur électorat aussi bien qu'ils le devraient dans la mesure où ils sont soumis à de trop fortes pressions de l'exécutif.

La nouvelle chambre haute n'étant plus une chambre sans tâche, elle aurait désormais toute latitude. Ses membres seraient beaucoup plus libres de commenter et de modifier les lois qui émanent du gouvernement. Et je crois que les députés revendiqueraient à juste titre la même liberté. Personnellement, j'estime qu'on devrait la leur accorder.

Il se pourrait que l'article 53. (3) soit un premier pas dans la direction de cette liberté, en ce sens qu'une défaite du gouvernement n'est pas nécessairement un problème de confiance.

*[Text]*

I would suggest that the bill should be changed to go further; in effect, to remove the Prime Minister's flexibility in timing elections. It seems to me that it would be very suitable to the people of Canada if there were no dissolution possibility at all without a specific vote of confidence or you might even go as far as, again, the German system, and have effectively no dissolution at all but rather when you defeat the government, you must elect a new Chancellor in the same motion—perhaps a bit far, again, for our system.

But this proposal of no dissolution except on a specific vote of confidence amounts, in terms of Canadian history, to a call for fixed-term elections. And, of course, if one had a vote of confidence in between the fixed term, then you would start your four-year time margin again.

But people could much better predict the course of this country. I think that would be useful for our political system and for our economy.

I would go further in terms of the powers of the legislative branch. I think it would be wise to exclude from Clause 77 the Crown control over the House of Commons budget so that committees of this kind could have whatever staff it wanted, for example. And, of course, it continues open-ended committee references year around.

All this would change the balance of power significantly in this country. The executive branch has to be given security, too; you could not expect them to resign if a bill were changed or defeated, though we would have to give them that option, I suppose, and hand over to someone else. It seems to me they should have one other power to deal with a potentially recalcitrant legislature because we have not had those problems in Canada before. And that is the power that Charles de Gaulle gave himself, whether wisely or unwisely, in his constitution of 1958 when he gave himself the power to appeal to the voters in a referendum. That was what defeated him in the end because he said he would resign if he did not win. Nevertheless, that is a useful balancing factor if you take some of those powers away from the electorate.

I will refer very briefly to various provisions that are not handled adequately in Bill C-60. The government's White Paper refers to the legitimate rights of native peoples and I am unable to find appropriate provision in the bill. There is no provision for local governments which, if the old saying is correct, is the closest to the people. It is difficult to provide for but I would suggest to the Committee that perhaps in the constitutional document there could be a reference as to the value and necessity of local government, a requirement that provincial constitutions define certain matters concerning local government, their powers and the way those powers would be amended, their duties and their revenues, and a guarantee of regular tri-level conferences, which would at least be a voice for local governments.

• 1500

In terms of the division of powers, again it is not a part of C-60, so I argue again the means of resolving this inevitable

*[Translation]*

A mon avis, il faudrait modifier le projet de loi pour qu'il aille plus loin: je veux dire par là que le premier ministre ne devrait plus avoir la liberté de fixer la date des élections. Il serait souhaitable pour les Canadiens qu'aucune dissolution ne puisse intervenir sans un vote de confiance, et l'on pourrait même aller aussi loin que le système allemand encore une fois; aucune dissolution n'est possible, mais lorsque le gouvernement est battu, on doit élire un nouveau chancelier par le biais de la même motion—cela va peut-être un peu trop loin pour nous.

En tout état de cause, cette impossibilité d'une dissolution sauf par le biais d'une motion de censure revient à avoir des élections à date fixe, si l'on se place du point de vue de la tradition canadienne. Et à supposer qu'un vote de confiance intervienne au milieu du mandat, on répartirait pour quatre ans.

On pourrait ainsi mieux déterminer l'avenir du pays. Ce serait utile du point de vue politique ainsi que du point de vue économique.

J'irai plus loin en ce qui concerne les pouvoirs de la branche législative. Il me paraît judicieux d'éliminer de l'article 77 le contrôle exercé par la Couronne sur le budget de la Chambre des communes, de sorte, par exemple, que les comités puissent bénéficier de tout le personnel qui leur est nécessaire; bien entendu, le mandat du comité se poursuivrait toute l'année.

Tout cela modifierait considérablement l'équilibre des pouvoirs. L'exécutif aurait davantage de sécurité, lui aussi; on ne peut pas s'attendre à ce qu'il démissionne lorsqu'un projet de loi est modifié ou repoussé, bien qu'il faille lui donner cette possibilité de passer la main à quelqu'un d'autre. Il faudrait également lui permettre de régler le problème d'une assemblée législative potentiellement récalcitrante, car ils se posent au Canada des problèmes inconnus auparavant. Et c'est le pouvoir que Charles de Gaulle s'est lui-même attribué, à tort ou à raison, dans la constitution de 1958 qui l'habilite à s'en remettre à l'électorat par voie de référendum. C'est d'ailleurs ce qui l'a finalement perdu puisqu'il avait déclaré qu'il démissionnerait en cas de réponse négative. En tout état de cause, il s'agit là d'un facteur d'équilibre utile.

Je vais brièvement parler de plusieurs dispositions du bill C-60 qui me paraissent insuffisantes. Le livre Blanc du gouvernement parle des droits légitimes des autochtones, mais je ne trouve aucune disposition s'y rattachant dans le projet de loi. On ne parle pas non plus des collectivités locales qui sont pourtant les plus proches de la population. Il est difficile d'établir des lois à cette fin, mais on pourrait, dans la nouvelle constitution, parler de l'importance et de la nécessité des gouvernements locaux. Vous pourriez exiger que les constitutions provinciales définissent leurs pouvoirs, les formules d'amendement de ces pouvoirs, leurs responsabilités, leurs revenus et un mécanisme quelconque qui donnerait aux administrations locales l'occasion de se faire entendre.

Le projet de loi C-60 devrait également régler la question de la répartition des pouvoirs législatifs. Une solution possible

*[Texte]*

debate must be made a part of it. I would suggest that one way of easing that debate would be an expanded use of concurrency, with of course clear definitions of primacy. But each order of government has at least some small interest in the powers of the others. In areas of federal primacy there is a great deal of usefulness in other countries in the enactment of so-called skeletal law, which sets national standards, with the details to be filled in by the provinces and the administration to be carried out by the provinces.

There are dangers of concurrency without question. Concurrency brings with it the danger of duplication and that must be dealt with. Canadians already consider themselves the most overgoverned people on earth. There is, I believe, a way to turn this concern into an element of support, and that would be by committing the federal government to the general concept of a unified public Service in the administration of areas of concurrent jurisdiction in skeletal law. In most cases, at least as practised in Switzerland and Germany, the unified Public Service in a given area of jurisdiction would be supervised by the provincial level, with the federal staff primarily engaged in auditing and policy development. The provincial Public Service would still be duty bound to administer federal law as faithfully as provincial, but it could all be done by one group. This would work well in environment, urban affairs, housing, small business, agriculture, communications and cultural policy, to name but a few, and presumably it would enable the federal authority to develop policy staffs in areas such as education, while of course retaining actual administration in certain other areas of concurrent jurisdiction, such as Immigration, because of its external nature. The details would be complex but the principles would be very clear to the public if enunciated, namely an end to as much duplication as possible and an end to visiting several offices in remote administrations.

A very brief point, retroactivity in Bill C-60, is treated in so far as I can see only with respect to criminal law. I wonder if it should not be treated in respect of general and civil law. Electoral law is not provided for but perhaps, as Mr. Lang said in his testimony, there is not enough agreement.

I wonder if there should not be provision for a federal spokesman in the provinces, in the provincial legislatures. There is an imbalance in public information in our federal system. The provincial governments have a huge impact on national matters, when you think of the international bond market, industrial development policies, resource policies, manpower. If provinces are to have a direct spokesman in the new Upper House, if that happens, why should not the federal level have one nonvoting voice in each provincial legislature? I can assure you, from my experience in the B.C. Legislature, that that would help keep the debate accurate, and I think the federal system for its good operation requires balanced information from both orders of government.

*[Traduction]*

consisterait à développer des systèmes parallèles, tout en indiquant lequel est le plus important. Chaque palier de gouvernement s'intéresse au pouvoir des autres niveaux de gouvernement. Dans certains pays, là où l'autorité fédérale est suprême, un système de loi fondamental joue, dont l'utilité est manifeste; c'est le gouvernement fédéral qui établit les normes nationales, et les provinces s'occupent des détails et de l'application de la loi.

Mais l'existence de systèmes administratifs parallèles comporte toujours le danger d'un chevauchement de responsabilités. Les Canadiens estiment déjà que leur pays a beaucoup trop de gouvernements. A mon avis, nous pouvons exploiter cette attitude et engager le gouvernement fédéral à accepter le concept d'une fonction publique unifiée dans les domaines d'administration où il y a double emploi. En Suisse et en Allemagne, ce sont les provinces qui surveillent l'application des lois fédérales par une fonction publique unifiée, et les employés fédéraux s'occupent surtout du contrôle et de la formulation de la politique. Les administrateurs provinciaux doivent appliquer les lois fédérales et provinciales, mais il ne faut qu'un groupe d'administrateurs pour faire ce travail. Les ministères fédéraux qui s'occupent de l'environnement, les affaires urbaines, le logement, les petites entreprises, l'agriculture, les communications ainsi que les politiques culturelles, pourraient adopter un tel système. L'autorité fédérale pourrait engager des personnes afin de formuler des politiques dans le domaine de l'éducation, tout en retenant ses pouvoirs de juridiction dans le domaine de l'immigration, puisqu'il s'agit de nos rapports avec d'autres pays. Un tel système serait très complexe, mais les principes de base seraient très faciles à saisir si l'on fait comprendre au public qu'on cherche à éliminer dans la mesure du possible le chevauchement de services fédéraux et provinciaux. Il ne serait plus nécessaire de faire le tour de plusieurs bureaux gouvernementaux dans les régions rurales.

Je vous fais remarquer en passant que le projet de loi C-60 ne parle de la rétroactivité que dans le contexte de la loi criminelle. On devrait peut-être appliquer ce même principe au droit civil et au droit général. On ne fait pas mention de la loi électorale, mais, comme M. Lang nous a déjà dit, il y a trop de désaccord dans ce domaine.

Il nous faudrait peut-être un porte-parole fédéral dans nos législatures provinciales pour que le public soit mieux renseigné sur les politiques fédérales, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Les gouvernements provinciaux ont une influence énorme sur les politiques nationales, qu'il s'agisse du marché international des obligations ou de la formulation de politique dans les domaines de l'industrie, les ressources et la main-d'œuvre. Si les provinces doivent avoir un porte-parole dans la nouvelle chambre haute, pourquoi ne pas avoir un représentant fédéral dans chaque législature provinciale? Naturellement, il n'aurait pas le droit de voter. Selon l'expérience que j'ai eue dans la législature de la Colombie-Britannique, je puis vous assurer que la présence d'un représentant fédéral assurerait des débats mieux éclairés. Un bon fonctionnement du système



[Text]

I want to say something about the appointment of the Governor General. My reading of the Bill is that the role of the monarchy is not changed nor is the essence of the appointment of the Governor General, but I think the latter should be. At present the Governor General is appointed by Her Majesty on the advice of the Cabinet, and I wonder if it would not be an improvement to that office to provide that Her Majesty should be advised in that appointment by Parliament. The effect of that would be that all parties would be consulted and all provinces through the new Upper House would be consulted. I think that would be an appropriate addition to the office of the Governor General.

Mr. Chairman, my concluding point, and what I consider perhaps the most important point, relates to instruments of direct democracy in our country. As members know, we have virtually none. There are sometimes provisions for referenda on school budgets or the federal government has a proposal on constitutional referenda which sounds as though it may be rather narrowly drawn.

• 1505

There are two initial hurdles which are related to the general use of instruments of direct democracy: one is the sovereignty of Parliament and the other is a court decision—and there may be others—the particular case to which I advert being a decision with respect to a direct legislation law passed by Manitoba just after the First World War which was struck down by the courts essentially on the grounds that it ordered the Lieutenant Governor what to do, and that was not proper under a British-type constitution.

To me, these instruments of direct democracy are the most important route to, and they act as, a safety valve, to tackle that problem of the third kind of alienation I discussed, namely, the alienation of people from their governments, and they give them a feeling and the fact of involvement in specifics and not just which party they may choose to vote for.

Accordingly, in my view, it is critical that our new constitution explicitly provide for the use of direct democratic mechanisms, subject to law passed to define their operation, and I refer to the recall, the referendum and/or plebiscite, including those initiated by individuals and the initiative with which members will all be familiar.

I appreciate their problems with instruments of direct democracy that must be guarded against—the potential tyranny of the majority or inconsistency of policy demands, for example; but that can be done by the framing of the law regulating the use of these mechanisms. The important thing at this point is to provide in the constitution for the authorization of such mechanisms and the right of the public to have recourse to them.

I am winding up right now, Mr. Chairman.

[Translation]

fédéral exige que chaque palier de gouvernement soit renseigné sur l'autre.

Passons maintenant à la nomination du gouverneur général. Si je comprends bien, le projet de loi ne change en rien le rôle de la monarchie et la nomination du gouverneur général. A mon avis, il faudrait procéder autrement en ce qui concerne la nomination du gouverneur général. A l'heure actuelle, il est nommé par Sa Majesté, qui se base sur les conseils du Cabinet. Il serait peut-être mieux que le Parlement conseille la Reine à ce sujet. De cette façon, toutes les provinces et tous les partis auraient l'occasion de se faire entendre dans la nouvelle Chambre haute, ce qui donnerait plus de signification au poste de gouverneur général.

Ma dernière remarque, monsieur le président, porte sur les mécanismes de démocratie directe dans notre pays. Comme vous le savez, nous n'en avons presque pas. Il existe parfois des dispositions qui prévoient des référendums au sujet des budgets scolaires, et le gouvernement fédéral a proposé un référendum sur la constitution, mais cette proposition est trop limitée, à mon sens.

L'utilisation de méthodes démocratiques directes pose des problèmes, à savoir la souveraineté du Parlement, et une décision a été déjà rendue par un tribunal canadien. Il se peut qu'il y en ait d'autres, mais le cas auquel je fais allusion concerne une décision rendue par les tribunaux au Manitoba et concernant une loi sur la législation directe adoptée par cette province juste après la Première guerre mondiale. Les tribunaux ont rejeté cette loi en disant que la législation en question donnait des ordres au lieutenant gouverneur, et que ce procédé n'était pas acceptable sous une constitution de type britannique.

A mon avis, ces procédés de démocratie directe peuvent agir comme des soupapes de sécurité, ils permettent de donner au peuple l'occasion de participer dans le détail à la marche des affaires et d'éviter un sentiment des citoyens de pays démocratiques, celui d'être aliénés de leur gouvernement.

Il est donc très important d'inclure dans notre nouvelle constitution des dispositions précises sur l'établissement et l'utilisation de procédés démocratiques directs, qui seront évidemment définis par des lois appropriées. Je fais allusion surtout au référendum et au plébiscite, y inclus ceux qui sont proposés par des citoyens individuels, sans oublier celui que vous connaissez tous.

Je suis sensible aux problèmes soulevés par le recours à ces méthodes directes, par exemple la dictature de la majorité ou un manque d'uniformité dans les politiques; mais nous pouvons prévoir des solutions dans les lois régissant l'application de ces procédés. La première chose à faire est de prévoir dans la constitution l'établissement de tels mécanismes et le droit du public d'y avoir recours.

Je termine, monsieur le président.

## [Texte]

A summary of these recommendations is found at page 18. They are very wide-ranging. They are perhaps unrealistically wide-ranging in the sense that it is too much at one bite for any constitutional reform but I thought them worth putting ahead because they amount, in my view, to a balanced transfer of power from the executive to the legislative branch, from the central authority to the regions, and from governments to the people.

Bill C-60 itself goes some distance in these directions, particularly with respect to language and human rights. I believe that something like this package would add a significant component of provincial and political rights which, in my view, would provide for better government of this country.

I have been lengthy, Mr. Chairman. I thank the members for their patience.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you very much.

As you know, we have only until about 4.30 to ask questions of Mr. Gibson.

Mr. Collenette.

**Mr. Collenette:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to thank Mr. Gibson very much for coming here today. I believe he is the first provincial spokesman that we have had and I think it is a reflection of his interest in the whole process that he has come to Ottawa, and I am sorry that perhaps the other provincial leaders, whether they be premiers or party leaders, have been somewhat haughty in their attitude towards the deliberations of this Committee and have not chosen to attend. The one exception that I am aware of is Premier Hatfield who will be coming here and I welcome...

**Mr. Lee:** The Province of British Columbia is coming.

**Mr. Collenette:** It is? Mr. Bennett is coming? Or perhaps a representative of the government? Then I am very grateful to those two provincial governments for sending people here because I think it is crucial that the provinces not take a haughty attitude and come to this Committee and discuss with us very frankly their legitimate concerns.

Mr. Gibson had a lot to say and I was really trying to distil his general trend of thought, and of course he is concerned with the position of the regions in the country but I am not very clear as to what kind of federation or confederation he wants this country to become.

It appears from his arguments that he implies that the provincial governments are not really interested in coming together to form a new constitution. I think he said that, Mr. Chairman, in his opening remarks, that it is not in the interest of the provincial governments to agree on a new constitution; that is why he welcomed this whole process.

I would like to know whether or not Mr. Gibson feels that such people as Mr. Lee, who is here from his own province, are adequate articulators of regional points of view in the central Parliament; or are the only legitimate regional articulators, those people who sit in provincial legislatures.

## [Traduction]

Vous trouverez un résumé de mes recommandations à la page 18. Nos recommandations essaient sans doute de toucher à trop de sujets à la fois, mais j'ai tenu à vous le présenter en dépit de cette faiblesse, parce que, finalement, elles équivalent à transférer le pouvoir de façon équilibrée de l'exécutif au législatif, de l'autorité fédérale aux régions, et des gouvernements au peuple.

Le projet de loi C-60 propose beaucoup, surtout en ce qui concerne les droits linguistiques et les droits de la personne. Néanmoins, nos recommandations permettraient une plus grande participation provinciale et nous donneraient un meilleur gouvernement de façon générale.

Mais j'ai déjà parlé assez longtemps, monsieur le président. Je remercie les membres du comité de leur patience.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci beaucoup.

Comme vous le savez, les membres du comité peuvent poser des questions à M. Gibson jusqu'à environ 16 h 30.

M. Collenette a la parole.

**M. Collenette:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je tiens tout d'abord à remercier M. Gibson d'être venu. C'est la première fois que nous avons eu l'occasion d'entendre un porte-parole provincial, et sa présence montre combien la question de la réforme constitutionnelle l'intéresse. Il est malheureux que les autres chefs provinciaux, qu'il s'agisse de chefs de partis ou des premiers ministres, aient rejeté notre invitation. Le Premier ministre Hatfield est le seul à l'avoir acceptée.

**M. Lee:** Un représentant de la province de la Colombie-Britannique nous parlera également.

**M. Collenette:** Vraiment? Est-ce M. Bennett qui va nous parler, ou un représentant de son gouvernement? Je remercie donc les deux gouvernements provinciaux qui ont décidé d'accepter notre invitation, puisque la participation franche et ouverte des provinces est essentielle au travail du comité.

M. Gibson nous a parlé de plusieurs sujets, et bien que j'aie essayé de suivre son raisonnement, je n'ai pu comprendre le genre de fédération ou de confédération qu'il envisage.

Évidemment, il s'intéresse au rôle des régions dans toute réforme constitutionnelle, mais j'ai l'impression qu'à son avis les gouvernements provinciaux ne s'intéressent pas vraiment à une nouvelle constitution. Dans ses remarques préliminaires, il a dit qu'il ne serait pas dans l'intérêt des gouvernements provinciaux d'accepter une nouvelle constitution, et pour cette raison il était en faveur d'un programme de réforme constitutionnelle.

Estimez-vous, monsieur Gibson, que des gens comme M. Lee, qui vient de Colombie-Britannique, peuvent refléter valablement les points de vue des régions au sein du Parlement? Où pensez-vous que seuls les législateurs provinciaux peuvent représenter les intérêts des provinces?

[Text]

• 1510

I would like to know, Mr. Chairman, his view of Confederation and the role of the regions who actually speaks for whom. I am a member from the Metropolitan Toronto area and I have no hesitation in feeling that I am elected to speak for the interests of Toronto, of the province of Ontario, in the national interests and I resent the accusations very often levelled against federal members of Parliament that somehow we really do not come from the regions, that we do not really know what is good for a region, for a city, for a particular part of the country.

I would like to know, first of all, Mr. Chairman—I am sorry for the long preamble but my thinking is perhaps a little bit woolly at this stage or at least my understanding of Mr. Gibson's position—where does he think the country is headed? Is he in favour of a more decentralized country with the provinces becoming semi-autonomous states? Much of what he has said especially with reference to the Upper House implies this.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I would not say a more decentralized form of country, no; I would say a country with the central apparatus made more legitimate by greater regional control of it. You mentioned two other matters, and incidentally I would like to see provinces have a much greater role and the administration of the concept of a unified public service implies that. Premiers are spokesmen for their provinces and I believe generally speaking Premiers are elected for provincial purposes rather than for national purposes but nevertheless they have a very large and legitimate place in the debate on the new Constitution because the new Constitution deals with the relationship between the provinces and the federal government. So they are very, very important in that dialogue.

Perhaps I was unduly gloomy in my opening remarks. I do hope that at the upcoming First Ministers' Conference or whenever the Premiers will be able to agree on something. I just said that in view of the history I am sceptical. With respect to members of Parliament as representatives of their regions, I suppose indirectly that is asking why do we need an Upper House to represent regions, if that was the intent of the question. It seems to me that members of Parliament predominantly have a responsibility to behave as supporters of their party and when there is a conflict with a regional interest, when it comes to the crunch and then voted in the House, it is natural that members of the Lower House should vote along partisan lines. An upper House, therefore, should be so designed that when it comes to the crunch the motivation is along regional lines for the balance.

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, I am glad that Mr. Gibson has talked about this because I fail to see how we could take the element of partisanship out of an upper House. I did not really understand what he was trying to get at when he said he wanted half the members, I believe, or a certain proportion of the members of the Upper House, we will call it the Senate because I agree with him that the name should be retained, should be appointed by the provincial governments. The implication was that if they were appointed by the provincial governments they would somehow be more regional and less

[Translation]

Monsieur le président, j'aimerais connaître son opinion sur la confédération et le rôle des régions. Qui parle pour qui? Je suis député de la région métropolitaine de Toronto et j'ai le sentiment très net que j'ai été élu pour représenter les intérêts de Toronto et de la province de l'Ontario, au niveau national, et je n'aime pas du tout les accusations fréquentes selon lesquelles les députés fédéraux ne représentent pas vraiment les régions, qu'ils ne savent pas ce qui est bon pour une région, pour une ville, pour une région donnée du pays.

Monsieur le président, je suis désolé d'avoir fait un si long préambule mais ma pensée n'est peut-être pas très claire à ce stade, ou du moins mon interprétation de la position adoptée par M. Gibson, mais j'aimerais savoir d'abord où le pays s'en va d'après lui? Penche-t-il en faveur d'un pays plus décentralisé où les provinces deviendraient des états semi-autonomes? C'est ce que donnent à penser nombre de ses arguments surtout en ce qui concerne la Chambre haute.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je ne parlerais pas d'une forme plus décentralisée, non. J'aimerais un pays avec un appareil central plus légitime, parce que plus dirigé par les régions. J'aimerais, en passant, que les provinces jouent un rôle plus important, ce que sous-entend l'idée d'une fonction publique unifiée. Les premiers ministres provinciaux sont les porte-parole de leurs provinces et je crois qu'en général, ils sont élus à des fins provinciales plutôt que nationales, mais qu'ils n'en ont pas moins un rôle important et légitime à jouer dans le débat sur la nouvelle constitution parce qu'il touche les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral. Leur rôle est donc très, très important dans le dialogue.

Mes remarques préliminaires étaient peut-être trop sombre. J'espère qu'à la conférence des premiers ministres, les premiers ministres provinciaux pourront s'entendre sur quelque chose. J'ai tout simplement dit que l'enseignement de l'histoire me laissait sceptique. En ce qui concerne le caractère de représentant de la région d'un député, je suppose que vous vouliez indirectement faire comprendre qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une chambre haute pour représenter les régions. Il me semble que les députés se doivent surtout d'appuyer leur parti et de voter selon la discipline de parti lorsqu'il y a un conflit entre les intérêts régionaux et la position du parti. Une chambre haute devrait donc être conçue de façon à pencher du côté des régions afin d'établir l'équilibre.

**M. Collette:** Monsieur le président, je suis heureux que M. Gibson ait parlé de cette question parce que je ne vois pas comment nous pourrions supprimer à la chambre haute tout élément partisan. Je ne l'ai pas vraiment compris lorsqu'il a dit que la moitié des membres, je crois, ou une proportion donnée des membres de la chambre haute,—nous l'appellerons sénat parce que j'estime avec lui qu'il faudrait conserver ce nom—devraient être nommés par les gouvernements provinciaux. S'ils étaient nommés par les gouvernements provinciaux, semblait-on dire, ils adopteraient une attitude plus favorable aux



[*Texte*]

partisan than if they were appointed by the provincial party leaders in each of the provinces of which he is one.

**Mr. Gibson:** You might be interested in the experience again of the Bundesrat in this particular area. The provincial representatives which, of course, are actually the Premier and the ministers do, in fact, on questions of general law or national interest tend to vote on partisan lines and this, in fact, makes for an interesting phenomenon, namely a backward integration of the national political parties into the provinces. But when questions arise that are of regional consequence then they vote in the interest of their own land, their own province, or the interest of their provincial government as the case may be.

**Mr. Collette:** Then, Mr. Chairman, how would Mr. Gibson define "regional significance"? I think in his statement he said that in talking about the Upper House he would see that they would have an absolute veto over matters of special regional significance and the powers suggested in Bill C-60 must be greatly upgraded. I would like him to define "special regional significance", because it appears to me that every damned thing we do around here as members of Parliament or as members of the House of Commons as a government has a regional significance. How are you going to determine what is regionally significant or what is not regionally significant?

• 1515

**Mr. Gibson:** Well, I suggested that the definitive definition should be left as a part of the negotiation for the division of powers, but I gave specific examples, namely constitutional amendment, the review of senior official appointments, federal-provincial agreements, cost-sharing programs, approval of use of the spending power, and perhaps treaty approval.

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, in conclusion—I am sure my time is up—if you really looked at each of the examples Mr. Gibson gave, we are probably talking about just about every legislative action of the federal government.

I would like to conclude by perhaps editorializing and saying it appears to me there is too much of a spirit, I would not say in the land, that the country should become much more decentralized with a view to improving the governments of Canadians, and it appears that this is reflected in Mr. Gibson's statement this afternoon. It is something I reject, but perhaps on a second round I could go more deeply into some of the other things he brought up. Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Knowles, Mr. Breau and Miss MacDonald.

**Mr. Knowles:** Mr. Chairman, there is one main feature of Mr. Gibson's presentation I want to deal with, but before I do so, I am afraid I cannot resist the temptation to point out that Mr. Gibson keeps coming down on both sides of the issue. He said, for example, that he does not like this Phase 1 and Phase 2 business, but he supports the bill, so he does come down on one side. He says he does not like different degrees of non-

[*Traduction*]

régions et moins partisane que s'ils étaient nommés par les chefs de partis provinciaux.

**M. Gibson:** L'expérience du Bundesrat sur ce point vous intéressera peut-être. Les représentants provinciaux que sont en fait les premiers ministres et les ministres provinciaux, ont tendance à voter selon la discipline de parti lorsqu'il s'agit d'une loi générale ou de l'intérêt national, ce qui donne lieu à un phénomène intéressant, une pénétration des partis politiques nationaux dans les provinces. Mais lorsqu'il s'agit de questions d'importance régionale, ils votent dans l'intérêt de leur propre région, de leur province ou de leur gouvernement provincial, selon le cas.

**M. Collette:** Monsieur le président, M. Gibson pourrait-il nous définir ce qu'il entend par «importance régionale»? Lorsqu'il a parlé de la chambre haute, il a dit qu'il voudrait un veto absolu sur les questions d'importance régionale spéciale et que les pouvoirs prévus dans le projet de loi C-60 devraient être largement augmentés. J'aimerais bien qu'il définisse ce qu'est «l'importance régionale particulière», car il me semble que tout ce que nous faisons ici à titre de députés, de membres de la Chambre des communes, de gouvernement, tout ceci a une importance régionale. Comment distinguer ce qui a une incidence régionale de ce qui n'en a pas?

**M. Gibson:** J'ai proposé que la définition finale soit précisée lors de la négociation sur le partage des pouvoirs, mais j'ai donné des exemples précis, notamment les amendements à la Constitution, la révision des nominations de hauts fonctionnaires, les ententes fédérales-provinciales, les programmes à frais partagés, l'approbation des utilisations du pouvoir des dépenses, et peut-être même l'approbation des traités.

**M. Collette:** Monsieur le président, je suis persuadé que mon temps est déjà écoulé, mais en conclusion, si vous étudiez vraiment chacun des exemples qu'a donnés M. Gibson, vous verrez que nous touchons probablement à toutes les actions législatives du gouvernement fédéral.

Je terminerai par la réflexion suivante: selon moi, trop de gens au pays désirent une plus grande décentralisation administrative, dans le but d'améliorer le gouvernement canadien, et il semble que ce désir est reflété dans la déclaration de M. Gibson. Je m'oppose à cette tendance, mais peut-être qu'au deuxième tour, je pourrai parler plus longuement d'autres éléments qu'il a soulevés. Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Knowles, suivi de M. Breau et de M<sup>lle</sup> MacDonald.

**M. Knowles:** Monsieur le président, j'aimerais aborder une des principales caractéristiques du document de M. Gibson, mais avant de le faire, je crains de ne pouvoir résister à la tentation de souligner que M. Gibson ne cesse de défendre tour à tour l'un et l'autre aspect de la question. Par exemple, il dit qu'il n'aime pas l'idée d'une phase 1 et d'une phase 2, mais il appuie le projet de loi, et donc il prend parti. Il affirme ne

[Text]

amendability in the Constitution, but then he proposes different degrees. Well, which side is he on?

He does not want us talking about regions instead of provinces, but he talks far more about regions than he does about provinces. He does not like the double-majority concept of voting in the Senate, but he comes out with an 80 per cent majority, and that is more or less the same thing. He does not want senators in the Cabinet unless it is deemed they should be there. Well, this is fine for discussion purposes, but where does he stand?

He wants direct legislation, but he realizes that there are problems about it, as any government with the direct legislation in the proposals finds out.

But I want to deal with the rationale and the philosophy Mr. Gibson proposes for the Upper House, and if I seem to be saying things I have said before, I trust my colleagues on this committee will forgive me. I might put it in a slightly different way by saying that I have now spent literally half of my life as a member of the Opposition in a Lower House. Therefore when you talk about opposing governments, I am on that wavelength. I have done my best to oppose the governments of five different prime ministers.

**Mr. Breau:** Only five?

**Mr. Knowles:** That is right, only five. The first ten had gone before I got here. I realize that some of my younger friends like Herb Breau do not appreciate that. Mind you, opposition, I just throw in as a parenthesis, is not simply trying to stop governments from doing things I think are wrong. It consists even more in prodding governments to do things I think they ought to do.

That is just a preface to a statement I think I can make as a member of the Opposition, that I still think we have to have government. We have to have government that is effective. It has to be a government subject to checks and balances, to the democratic process and all of that. It has to be a government that is responsible to a body such as the House of Commons. But I think we have to have government and it has to be effective, it has to have authority. Therefore, I am mystified by the number of persons, Mr. Gibson being only one of a succession of them, who come before this House and seem to think that the role of the Upper House must be to block the government, to block the Lower House. I appreciate what Mr. Stanfield has said two or three times, that it is hard for us in the federal scene to see things from the provincial point of view, unlike their seeing it from both points of view because they have been in both Houses. But why all this concern to establish an Upper House that is going to block the government, that is going to bring things to a standstill? I think Bill C-60 does it. I think the proposals we had last week from that advisory group from Ontario would do it. We had proposals the other day. Now I think Mr. Gibson boils his whole proposition down to one sentence in the middle of page 9 when he says:

[Translation]

pas aimer les différents niveaux d'amendements constitutionnels, mais il propose ensuite d'autres niveaux. Que veut-il exactement?

Il ne veut pas que nous parlions de régions plutôt que de provinces, mais lui-même parle plus de régions que de provinces. Il ne veut pas du concept de double majorité dans les votes du sénat, mais il nous propose une majorité de 80 p. 100, ce qui est plus ou moins la même chose. Il ne voudrait pas que les sénateurs soient membres du Cabinet, à moins que leur présence soit considérée comme nécessaire. Eh bien, tout cela est bien beau dans la discussion, mais quelle est sa position?

Il voudrait la législation directe, mais il reconnaît qu'elle entraînerait des problèmes, comme tout gouvernement de ce genre le reconnaîtra.

Mais j'aimerais m'attaquer aux arguments et aux principes de M. Gibson concernant la chambre haute; si je répète des choses que j'ai dites auparavant, j'espère que mes collègues du comité me pardonneront. Je pourrais m'exprimer autrement en affirmant que j'ai maintenant consacré pratiquement la moitié de ma vie à titre de membre de l'opposition à la chambre basse. Conséquemment, je sais de quoi il s'agit lorsqu'on parle d'opposition au gouvernement. J'ai fait de mon mieux pour m'opposer au gouvernement sous cinq différents premiers ministres.

**M. Breau:** Cinq seulement?

**M. Knowles:** C'est exact, seulement cinq. Les dix premiers avaient quitté avant mon arrivée. Je me rends compte que certains de mes jeunes amis, comme Herb Breau, ne comprennent pas cela. Soit dit en passant, l'opposition, ne consiste pas simplement à arrêter les gouvernements de faire des choses qui selon moi, sont mauvaises. Elle doit encore plus amener les gouvernements à faire les choses qu'ils devraient faire, à mon avis.

Ce n'est là qu'une introduction à la déclaration que je crois pouvoir faire à titre de membre de l'opposition, c'est-à-dire qu'à mon avis, nous devons toujours avoir un gouvernement. Nous devons avoir un gouvernement efficace. Il doit être assujéti à un système de poids et de contrepoids, de même qu'au processus démocratique etc. Ce gouvernement doit être responsable devant un groupe tel que la Chambre des communes, mais il doit être efficace, détenteur d'autorité. Je suis donc stupéfait du nombre de personnes qui viennent devant cette chambre et qui semblent croire que le rôle de la Chambre haute doit être de mettre des bâtons dans les roues du gouvernement, de la Chambre haute. M. Gibson n'en est qu'un parmi bien d'autres. Je comprends ce qu'a répété plusieurs fois M. Stanfield, c'est-à-dire qu'il nous est difficile au niveau fédéral de voir les choses d'un point de vue provincial, contrairement aux gens de la Chambre haute qui voient les deux côtés de la médaille, puisqu'ils ont siégé aux deux chambres. Mais pourquoi essayer de créer une chambre haute qui mettrait des bâtons dans les roues du gouvernement, qui briserait tout élan? Je crois que le Bill C-60 atteint ce but. Les propositions présentées la semaine dernière par le groupe consultatif de l'Ontario atteindrait ce but. Nous avons reçu des propositions la semaine dernière. Je pense que M. Gibson résume toute sa



[Texte]

• 1520

The process would become, in fact, a continuing federal-provincial conference with clout.

Now there is no doubt which side the clout would be on in the whole rationale of this Upper House. It is an Upper House which would have the ability to stop the government either on a suspensive basis or arbitrarily, and absolutely in some cases. I know a lot of people in Canada do not like the government and they are waiting for a chance to say so, and maybe I am one of them, but surely we have to have government. Why do we turn this Committee into a place where we hear day after day and week after week proposals for an Upper House whose function will be to bring things to a halt? I said to my friend sitting here a while ago something that they challenged me to say out loud so I would rather say it. I am beginning to think this whole thing is a plot, a plot to get me to come to the defence of the Senate. Frankly, I would rather keep the Senate that we have; it is useless and there are nice persons who are in it.

**Senator Neiman:** We would miss you.

**Mr. Knowles:** The committees do some good work and that sort of thing and they are nice people. They are nice to have around here, and I like them. But they do not bring the process of government to the halt. In fact, I would say that what this Committee should be recommending is that we forget all these new fangled notions about reforming the Senate and we decide either to keep it, timeless as it is, or to do away with it altogether.

So now, Mr. Gibson, I put the question to you. Is it because you are in a provincial legislature that you cannot see the national scene? Why does your whole motivation for your kind of an Upper House revolve around the idea of a continuing federal-provincial conference with clout, which means clout in the hands not only of the Upper House immediately but indirectly clout in the hands of the Premiers and Cabinet Ministers who would be in that House. Is this not another version of Bill C-60 which is a way to bring the administration, the regime here at the centre, to a halt?

**Mr. Gibson:** That is a very complex question, Mr. Knowles. First of all, in respect of the meaning of the words, a federal-provincial conference with clout, what I meant to imply there is that the ordinary type of federal-provincial conference has no ongoing enforcement capability. In other words, the first Ministers may get together and decide to do thus and so with respect to, let us say, sales taxes and then any province is perfectly free to go back the next week and pass a budget that does something else, whereas measures that are passed in the Upper House, with the assent of the Upper House, and therefore the assent of the provinces, would have a binding effect on those provinces. So it gives some reality, some meaning and some responsibility above all to the concept of a federal-provincial conference. With respect to the question of

[Traduction]

position en une phrase au milieu de la page 9, alors qu'il affirme:

De fait, le processus constituerait une conférence fédérale-provinciale permanente dotée de pouvoirs.

On voit bien de quel côté serait le pouvoir, avec tout son raisonnement sur la Chambre haute. Il s'agirait d'une chambre haute capable de bloquer le gouvernement même arbitrairement, pour une courte période ou pour toujours dans certains cas. Je connais bien des gens au Canada qui n'aiment pas le gouvernement et qui guettent l'occasion de le dire, et peut-être suis-je l'un d'entre eux. Il est toutefois certain que nous devons avoir un véritable gouvernement. Pourquoi ce comité est-il devenu l'endroit où, jour après jour, semaine après semaine, nous entendons des propositions visant à faire de la Chambre haute un organisme qui paralyserait toutes les activités? Il y a quelque temps, j'ai dit à mon ami qui était assis près de moi une chose qu'il m'a mise au défi de dire tout haut, alors je préfère le dire. Je commence à croire que toute cette manœuvre est un complot, un complot pour m'amener à prendre la défense du Sénat. Franchement, je préférerais garder le Sénat actuel; il est inutile et on y trouve des gens vraiment gentils.

**Le sénateur Neiman:** Vous nous manquez.

**M. Knowles:** Les comités font du bon travail et tout le monde est bien gentil. C'est bien de les avoir près de nous, et je les aime bien. Ils ne paralysent toutefois pas le processus gouvernemental. De fait, je pense que ce comité devrait recommander d'oublier toutes ces nouvelles idées fantaisistes de réforme du sénat et que nous décidions—décidions ou bien de la garder tel quel pour toujours, ou que nous nous en débarrassions une fois pour toutes.

Alors, monsieur Gibson, voici ma question: si vous ne pouvez comprendre les problèmes à l'échelle nationale, est-ce parce que vous êtes au sein d'une législature provinciale? Pourquoi votre enthousiasme à l'égard de votre forme de Chambre haute découle-t-il de l'idée d'une conférence fédérale-provinciale permanente disposant de pouvoirs, c'est-à-dire un pouvoir qui appartiendrait non seulement directement à la Chambre haute, mais qui serait indirectement placé dans les mains des premiers ministres et des ministres, siégeant à cette chambre? Ne s'agit-il pas là d'une autre version du bill C-60, une autre façon de paralyser l'administration centrale?

**M. Gibson:** C'est là une question fort complexe, monsieur Knowles. D'abord, pour ce qui est de la signification de l'expression «conférence fédérale-provinciale disposant de pouvoirs» je voulais simplement dire que les conférences fédérales-provinciales ordinaires ne disposent d'aucune autorité pour faire appliquer les recommandations qu'elles font. Autrement dit, les premiers ministres peuvent bien se rencontrer et décider de faire ceci ou cela en regard de la taxe de vente, par exemple; par après, toutefois, n'importe quelle province serait parfaitement libre d'adopter la semaine suivante un budget contenant des dispositions contraires, alors que les mesures prises et approuvées par la Chambre haute, donc avec l'approbation des provinces, ces mesures lieraient ces provinces. Ainsi, les conférences fédérales-provinciales auraient une raison



## [Text]

an Upper House blocking the Lower House, the blocking power is only significant in so far as it is there to give some kind of leverage, some kind of bargaining ability to the Upper House, because without some kind of blocking power you have nothing, you have got no real authority except whatever moral suasion you might be able to operate with.

• 1525

I think you will not find, at least to my knowledge, a functioning federation in this world without an upper House that has some pretty strong powers. Very few of them has as many powers as the Senate of Canada and very few are exercised as relatively little as that of the Senate of Canada. But they all have significant powers of one kind or another because without that they might as well not be there, they might as well be a debating forum.

So in fact the blocking powers are only there to give a bargaining position and in fact business gets done. Even in as difficult and as fractious a forum as the United States Senate, in the end the business gets done.

**Mr. Knowles:** Mr. Chairman, I suppose it is a matter of judgment between us but it does seem to me that Mr. Gibson has totally confused the two things that he talks about for the Upper House. One is regional representation—I agree with that as I do not see how you can get that to supersede party points of view especially when you bring premiers and ministers into the Upper House—he is confusing that with the idea of an upper House that has power that can stop the government, that can stop the Lower House. I just wonder why he and the others that have been here seem to think that is what the country is calling for.

The country is not calling for ways of stopping Parliament, stopping the government from working; the people are calling for a house that will work. I happen to think there is a good deal of merit to Mr. Broadbent's proposal to which he referred, namely that the need to do something about the regional representation could be achieved by getting some more members in the Lower House and doing away with the Upper House but I am not pressing that at the moment.

I am simply saying that I think you, and the others that have come here, should address yourself not to ways of stopping government and stopping the Lower House but to ways of making it work more effectively. I do not think your proposal does.

**Mr. Gibson:** Mr. Knowles, I think it would because I think it would make a better regional representation in the central government apparatus and I think it is certainly important to my province. I think you will find when our Premier comes here he will be saying certainly not exactly the sort of thing I said but he will be following along with the proposals he articulated before on a strong upper House with a strong provincial government presence in it.

**Mr. Knowles:** There you are, Mr. Gibson; when I think I have won my point that it should not be a house that drops, then you emphasize the fact that it is a house of regional representation. Well, you know, come down on one side or the

## [Translation]

d'être; elles auraient une signification et entraîneraient des responsabilités. En ce qui a trait au pouvoir de la Chambre haute de paralyser la Chambre basse, ce pouvoir n'existerait que pour permettre à la Chambre haute de négocier, d'être en position de force; car sans ce genre de pouvoir là vous n'avez rien, vous n'avez pas de véritable autorité, rien qu'un certain pouvoir de persuasion morale.

Pour autant que je sache, il n'existe nulle part de fédération sans une chambre haute dotée de solides pouvoirs. Peu de ces assemblées ont des pouvoirs aussi étendus que le Sénat canadien qui, par contre, en fait usage relativement moins fréquemment. Mais elles ont toutes des pouvoirs considérables, d'une nature ou d'une autre; sinon, elles n'auraient guère de raison d'être, elles pourraient tout aussi bien n'être que des assemblées délibératives.

Les pouvoirs d'obstruction ne sont donc qu'une arme de négociations, et le travail se fait, même dans un sénat aussi houleux et aussi fragmenté que le Sénat des États-Unis.

**M. Knowles:** C'est une question de point de vue, mais il me semble que M. Gibson confond totalement les deux choses dont il parle à propos de la Chambre haute. D'une part, il y a la représentation régionale, et je suis d'accord car je ne vois pas comment cela éliminerait le sectarisme des partis et à plus forte raison quand des ministres et des chefs de gouvernement font partie de la Chambre haute. Mais il confond cela avec l'idée d'une chambre haute dont les pouvoirs lui permettraient de faire opposition au gouvernement ainsi qu'à la Chambre basse. Je me demande ce qui lui permet de croire, lui et d'autres, que c'est ce que le pays réclame.

Le pays ne demande pas qu'on empêche le Parlement ou le gouvernement de faire son travail; le pays réclame une assemblée qui travaillera. Je trouve que la suggestion de M. Broadbent à laquelle il a fait allusion est une bonne idée. Selon M. Broadbent, pour résoudre le problème de la représentation régionale, il suffirait d'augmenter le nombre des membres de la Chambre basse et de supprimer la chambre haute; quoi qu'il en soit, je n'insisterai pas là-dessus pour l'instant.

Je me contenterai simplement de dire que vous même et tous ceux qui sont venus ici, vous devriez chercher non pas des moyens susceptibles de faire obstacle au gouvernement et à la Chambre basse, mais des moyens qui lui permettraient d'être plus efficace. Je ne pense pas que votre solution y parvienne.

**M. Gibson:** Je crois que si, monsieur Knowles, car les régions seraient mieux représentées au sein de l'appareil central du gouvernement, ce qui est important pour ma province. Lorsque notre premier ministre viendra ici, il ne répétera certainement pas mot pour mot ce que je vous ai dit, mais il reprendra les propositions qu'il a déjà formulées, c'est-à-dire qu'il demandera une chambre haute forte où le gouvernement provincial sera bien représenté.

**M. Knowles:** Nous y voilà, monsieur Gibson; quand je crois vous avoir convaincu que ce ne devrait pas être une chambre qui reste inactive, vous insistez sur la représentation régionale au sein de cette chambre. Que voulez-vous au juste? Et puis,

[Texte]

other. And as for the blocking aspects of your proposal, even as an opponent of governments for a lifetime, I do not buy it.

**Mr. Gibson:** Just one thing though: I think if you go over the transcript I have come down on one side of everything with the exception of whether there should be inalienable rights in the Constitution which could not be amended in any way; I am not certain about that.

**Mr. Knowles:** But you were not certain which ones were inalienable.

**Mr. Gibson:** No, no; I was trying to canvass the thing for you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Gibson,** I wonder if you could explain in greater detail what kind of additional power you are talking about for the House of Commons. You have mentioned some in your brief but more specifically, for example, do you believe individual members should have the right to present initiatives for appropriations of public funds and for taxation? Or, are you just talking about, say, more liberty for—private members outside of that?

**Mr. Gibson:** I think I should tread very warily in this area, Mr. Breau; I would be willing to talk about my own legislature, I have some experience, but in so far as Parliament is concerned . . . I will talk about my own legislature . . .

**Mr. Breau:** Well, okay, never mind what it is now. Do you believe private members should have the right to initiate appropriations and taxation?

**Mr. Gibson:** No, because if you went that far I think you would lose the ability to hold a government responsible and to co-ordinate their programs.

**Mr. Breau:** So really you are only talking of constitutional power, about giving more time to private members. I hope you are not one of those who has the popular misconception that . . . well, yes, maybe you have because in your brief you mentioned the words "trained seals" somewhere.

• 1530

I think that is a popular misconception and it is really a problem of perception, because I do not believe that members, of any party in the House of Commons just do not have any influence, any political influence, with regard to the interests of their regions. You know, we do not need members of the executive only in the House of Commons; we need them in their offices, we need them in the constituencies—and so do members of the opposition, of any party.

So, could you be more specific on that? Do you feel that the system now in the House of Commons, just because of the party whip situation, really takes away the initiative of House of Commons members to effectively represent the interests of their regions?

**Mr. Gibson:** Well, it is my theory, Mr. Breau, that the executive branch has more control over the legislative branch than it ought to do. That is my proposition. I stated, in giving

[Traduction]

en ce qui concerne le blocage que vous préconisez, je ne suis pas convaincu et pourtant j'ai passé ma vie dans l'opposition.

**M. Gibson:** Une chose cependant: si vous relisez la transcription, vous verrez que j'ai pris parti sauf sur un point; faut-il en effet que la Constitution comporte des droits inaliénables et qu'on ne pourra jamais modifier?

**M. Knowles:** Mais vous ne saviez pas exactement quels seraient ces droits inaliénables.

**Mr. Gibson:** Non, non; j'essayais d'être aussi précis que possible.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Breau.

**M. Breau:** Merci, monsieur le président.

Pourriez-vous nous expliquer de manière plus précise en quoi consisteraient les pouvoirs supplémentaires que vous revendiquez pour la Chambre des communes? Vous en avez cité quelques-uns dans votre mémoire, mais j'aimerais que vous les développiez. Ainsi, pensez-vous que les députés devraient avoir le droit de présenter des propositions de loi portant affectation de crédits, ou encore dans le domaine de l'impôt? Ou bien s'agit-il plus simplement d'accorder davantage de liberté aux députés en dehors de ces domaines?

**M. Gibson:** Là-dessus, je dois être très circonspect, monsieur Breau; je suis prêt à parler de ma propre assemblée législative dont j'ai une certaine expérience, mais en ce qui concerne le Parlement . . .

**M. Breau:** Peu importe ce qui existe actuellement. Pensez-vous que les députés devraient avoir initiative de loi fiscale ou financière?

**M. Gibson:** Non, car si l'on allait aussi loin, on ne pourrait plus maintenir la responsabilité du gouvernement et cela empêcherait la coordination des programmes.

**M. Breau:** Il ne s'agit donc en réalité que de pouvoirs constitutionnels. J'espère que vous ne faites pas partie de ceux qui se méprennent sur . . . au fond, c'est peut-être le cas, puisque dans votre mémoire, vous employez l'expression: «*phoques savants*».

C'est une idée fausse et très répandue, une question de perception, car je ne crois vraiment pas que les députés de la Chambre des communes de quelque parti qu'ils soient, n'ont aucune influence politique à l'égard de leurs intérêts régionaux. On a besoin des membres de l'exécutif non seulement dans la Chambre des communes, mais aussi dans leurs bureaux, et dans leurs circonscriptions—comme c'est le cas aussi pour les membres de l'opposition de n'importe quel parti.

Pourriez-vous donc éclaircir ce point? Croyez-vous que le système maintenant utilisé à la Chambre des communes, en vue des votes dirigés par le parti, enlève l'initiative aux députés de la Chambre quant à la représentation de leurs intérêts régionaux?

**M. Gibson:** Monsieur Breau, je crois que l'exécutif a plus d'emprise sur la législature qu'il ne devrait avoir. C'est ce que je crois. En faisant l'analogie, j'ai dit que c'était sans doute

*[Text]*

the analogy, that perhaps the picture was overdrawn; but you are right: that is what people think.

It is my belief that there should be some modest transfer of greater initiative from the executive branch to the legislative branch. I would not go as far as the appropriation side because then, as I say, you could not hold anybody accountable. But, just as evidence: how many times—in either chamber for that matter, but in the House of Commons—in a majority situation, is a government measure defeated? It simply is not.

**Mr. Breau:** Well, I would disagree with that. A lot of government measures are changed, a lot of them are withdrawn; sometimes because of pressures from opposition members, sometimes because of pressures from the public, and sometimes because of pressures from all parts of the House. I could give you a list of legislation that has been changed during the legislative process, even in the Senate, and I could give you a lot of them that have been withdrawn.

**Mr. Gibson:** I agree that legislation is withdrawn because of pressure from the public and from the media but . . .

**Mr. Breau:** And sometimes it can be expressed from members from all sides of the House.

**Mr. Gibson:** But could you present a list of legislation that has been withdrawn because it would have been defeated otherwise?

**Mr. Breau:** Well, what difference does that make? If the government feels at one point that politically a measure is not going through and it backs off, it seems to me that that is some kind of political power, to stop it from coming about.

**Mr. Gibson:** Well, I suppose if members of the lower House are satisfied with the executive legislative balance it is not for me to . . .

**Mr. Breau:** But I did not say that. I am asking you to clarify your position; because just to say that we should have more power—if you are not talking about more power for appropriation and taxation, you are only really talking about changing the standing orders so as to have more time for private members' legislation, because the House of Commons has all the power now to do whatever it wants; except that one could say that we put in the constitution that there shall be a better balance between private members' hour and government legislation.

**Mr. Gibson:** Would there not be more operational power in the hands of private members if, as a matter of fact, there were fixed term elections and parliamentarians . . .

**Mr. Breau:** Yes, it would.

**Mr. Gibson:** Well, that is one of the things I suggested. And if parliamentarians knew that they were free, over the objections of the government, to make amendments that the government did not wish, it seems to me that that would be a very important addition to the power without taking away that essential initiative of the financial power. Then I made also the specific suggestion of the management of the budget of the legislative branch.

**Mr. Breau:** Okay.

*[Translation]*

trop simplifié; mais vous avez raison: c'est bien ce que le peuple pense.

Je crois qu'on devrait modestement transférer plus d'initiative de l'exécutif à la législature. Je ne crois pas que cela s'applique aux lois sur les crédits, car alors on ne pourrait tenir personne responsable. Mais à titre d'exemple: combien de fois—à l'une ou l'autre des Chambres, mais surtout à la Chambre des communes, une mesure du gouvernement a-t-elle été défaite, dans une situation majoritaire? Jamais, évidemment.

**M. Breau:** Je ne suis pas d'accord. Bien des mesures gouvernementales sont changées, ou retirées; parfois à cause de la pression des députés de l'opposition, parfois à cause de la pression publique, parfois aussi à cause des pressions exercées par tous les partis de la Chambre. Je pourrais vous citer une longue liste des lois qui ont été modifiées durant le processus législatif, même au Sénat, et je pourrais vous en nommer aussi qui ont été retirées.

**M. Gibson:** Je conviens que certaines lois sont retirées suite à la pression du public, ou des media, mais . . .

**M. Breau:** Et parfois ces pressions sont exercées par des membres de tous les partis de la Chambre.

**M. Gibson:** Mais pourriez-vous faire une liste des lois qui auraient été retirées parce qu'on les aurait rejetées si elles avaient été présentées?

**M. Breau:** Quelle différence y a-t-il? Si le gouvernement croit à un moment donné que du point de vue politique une mesure ne sera pas acceptée, et qu'il la retire, il me semble qu'un certain pouvoir politique est exercé pour éviter que cette loi soit adoptée.

**M. Gibson:** Évidemment, si les députés de la Chambre basse peuvent accepter l'équilibre législatif de l'exécutif, ce n'est pas à moi de . . .

**M. Breau:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Je vous demande simplement de mieux définir votre position; il ne suffit pas de dire que si nous avions plus de pouvoir—s'il n'est pas question de plus de pouvoir dans l'adoption des crédits et des mesures fiscales, il ne s'agit là que de changer le règlement, afin de permettre plus de temps aux affaires des députés, puisqu'en ce moment la Chambre des communes a tout le pouvoir requis pour faire ce qu'elle veut; sauf qu'on pourrait entériner dans la constitution un meilleur équilibre entre les affaires des députés et la législation du gouvernement.

**M. Gibson:** Ne donnerait-on pas plus de pouvoir administratif aux députés et si, en fait, les élections étaient à terme fixe, et que les parlementaires . . .

**M. Breau:** Oui, c'est le cas.

**M. Gibson:** Et c'est là une de mes propositions. Et si les parlementaires savaient qu'ils étaient libres, malgré les objections du gouvernement de proposer des amendements refusés, on donnerait au Parlement un pouvoir important, sans pour autant enlever l'initiative essentielle du pouvoir financier. J'ai aussi proposé particulièrement des mesures pour la gestion du budget de la législature.

**M. Breau:** Très bien.



[Texte]

In another part of your brief you mention "Outer Canada", and you put that in relation to "Outer Canada" versus "Inner Canada". What makes you believe that those from "Outer Canada" up your way would be aligning all the time with those from "Outer Canada" out my way?

**Mr. Gibson:** Well, it is very possible that we might not be.

**Mr. Breau:** Let us take some specific examples. Do you feel, for example, in the area of the establishment of DREE and expenditures for equalization, that your region would align with my region?

**Mr. Gibson:** Personally, I would have no difficulty, but whether the region would or not, I do not know. But let me take the example of tariffs: it is possible there might be some common cause found there.

**Mr. Breau:** Yes, there could be.

**Mr. Gibson:** It seems to me that there would be changing interests and alliances all the time.

• 1535

**Mr. Breau:** Okay.

The point I want to bring to your attention, less in the form of a question but maybe as a statement to conclude, is that again I think there is a misconception here that the normal political process in Canada, which is not only the House of Commons and the Senate but which does include the political reality of federal-provincial relations that are ongoing—that this process does not represent the interests of the regions. Surely just because Ontario and Quebec have more population and more members in the House of Commons does not mean that they have all the initiative.

I would point out that there have been some initiatives in government over the last 20 years, the establishment of the Atlantic Development Board under the former government, the establishment of DREE, expenditures appropriated now of about a billion and half dollars in regional development, extension of French-language TV and radio outside Quebec and Ontario—there are many things like this that have been done in the interest of the regions to satisfy and to meet the problems of alienation.

I would point out to you that while I am for a second Chamber, I do not have the illusion that it would necessarily be a better protector, that really there needs to be that much change and that much more provincial input to make it a better protector of the interests of the regions.

I think the normal political process in Canada has a lot more than some people have said and a lot more than your underlying assumptions seem to indicate to protect the interests of the regions, even if the greater number of members of the House are from the Provinces of Ontario and Quebec.

**Mr. Gibson:** At the risk of the comment not being well received, I find the perception of the satisfactoriness, if that is the word, of the ordinary political process drops very quickly as one leaves Ottawa.

**Mr. Breau:** I do not know what you mean by that.

[Traduction]

Dans une autre partie de votre mémoire, vous mentionnez «le grand Canada par rapport au Canada central». Qu'est-ce qui vous fait croire que les gens «du grand Canada» dans votre partie du pays s'aligneront toujours avec ceux du «grand Canada» dans ma région?

**M. Gibson:** Il est très possible que ce ne soit pas le cas.

**M. Breau:** Passons à des exemples concrets. Croyez-vous, par exemple dans le domaine de l'Expansion Économique Régionale et des dépenses de péréquation, que votre région s'alignerait sur la mienne?

**M. Gibson:** Pour moi, cela ne présente aucune difficulté, mais je ne sais vraiment pas si toute la région serait d'accord ou non. Prenons maintenant l'exemple des tarifs: certainement on pourrait trouver cause commune dans ce domaine.

**M. Breau:** Oui, sans doute.

**M. Gibson:** Il me semble que les intérêts et les alliances changeraient constamment.

**M. Breau:** Très bien.

Comme déclaration finale, plutôt qu'une question, je veux attirer votre attention sur le fait qu'une fausse idée semble régner que le processus politique normal au Canada, qui s'exerce non seulement à la Chambre des communes et au Sénat, mais qui comprend aussi les réalités politiques des relations fédérales-provinciales qui sont continues, que ce processus, dis-je, ne représente pas les intérêts des régions. Du fait que l'Ontario et le Québec ont des populations plus importantes, et plus de députés à la Chambre des communes, ne leur donne pas la haute main sur l'initiative.

Je vous ferai remarquer que depuis 20 ans, il y a eu certaines initiatives gouvernementales, l'établissement du conseil de développement de l'Atlantique, sous l'égide d'un gouvernement précédent, l'établissement du MEER, les crédits adoptés d'environ un milliard et demi pour le développement régional, l'agrandissement des réseaux de radio et de télévision de langue française en dehors du Québec et l'Ontario—ce sont-là toutes des choses qui ont été faites pour répondre aux intérêts des régions, pour régler les problèmes d'aliénation.

Je vous ferai remarquer que tout en favorisant une seconde Chambre, je ne crois pas que celle-ci soit nécessairement un meilleur protecteur, qu'il faut tant de changements, ou de participations provinciales pour rendre cette seconde Chambre un meilleur protecteur des intérêts des régions.

Je crois que le processus politique normal au Canada offre beaucoup plus qu'on ne le laisse entendre, et que vous le supposez dans vos hypothèses fondamentales pour protéger les intérêts des régions, même si la majorité des députés de la Chambre sont les provinces de l'Ontario et du Québec.

**M. Gibson:** Au risque d'être mal compris, je dois préciser que cette perception de la satisfaction du processus politique normal diminue rapidement lorsqu'on s'éloigne d'Ottawa.

**M. Breau:** Je ne vous comprends pas.

[Text]

**Mr. Gibson:** What I mean is that the further away you get from Ottawa the less satisfied you are with the responsiveness of the national government.

**Mr. Breau:** I am not suggesting that one could write the Constitution today or tomorrow and everyone would agree with it, and that necessarily would guarantee that everyone would be satisfied next year. The political process by nature is one where there will always be problems. There will always be exigencies or requests from many groups in many regions. There is no structure that one could write or dream of today that would guarantee that every one of us would be satisfied tomorrow.

**Mr. Gibson:** I agree with you but I guess you are charged with doing your best on that one.

**Senator Forsey:** Mr. Breau lives quite a considerable distance away from Ottawa pretty regularly.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I believe I need some directive from the Committee at this stage. As you will have noticed, our program indicated that we should start to hear Mr. Atkey at 4.30 o'clock this afternoon and, of course, he is scheduled to go on this evening. But it is already past 3.30 p.m. and I still have eight names on my list.

Do you think we should stick to our schedule, or perhaps postpone Mr. Atkey until 8 o'clock and allow all the members who have asked to intervene to do so while Mr. Gibson is with us?

**Mr. Caccia:** Mr. Chairman, in all fairness to those who have come a long way, it would be preferable if all those who are on the list be given an opportunity to ask him questions and that we start with Mr. Atkey at 8 o'clock.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Any contrary view?

**Senator Flynn:** I would say a short recess of perhaps five minutes and they could shorten their questions.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We have decided to allow ten minutes for each member of the Committee and I have tried to stick to that timing. So we will hear from Mr. Atkey only at 8 p.m.

Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** We will see if we can shorten our questions. Mr. Chairman, I will see if I can set an example.

Mr. Gibson, you put forward a number of proposals here which would have profound significance for our political system if they were to be enacted. I think they would bring about tremendous change. We are not at that point yet where such changes as you propose, particularly with regard to direct democracy, are about to be enacted. So I want to come back to the things we have before us.

Do you consider that fundamental constitutional change in a federal system requires the agreement of both levels of government?

[Translation]

**M. Gibson:** Je veux dire plus on s'éloigne d'Ottawa, moins on est satisfait des réactions du gouvernement national.

**M. Breau:** Je ne dis pas qu'on puisse écrire une Constitution aujourd'hui ou demain, et que tous seraient d'accord, ou qu'on puisse garantir que tous seraient satisfaits l'année prochaine. De par sa nature, le processus politique engendrera toujours des problèmes. Il y aura toujours des demandes, et des exigences venant de bien des groupes dans beaucoup de régions. Il est impossible de rédiger ou d'imaginer, aujourd'hui, une structure qui pourrait garantir la satisfaction de tous pour demain.

**M. Gibson:** Je suis d'accord avec vous, mais c'est vous qui avez l'obligation de faire de votre mieux à cet égard.

**Le sénateur Forsey:** Au fait M. Breau habite la plupart du temps très loin d'Ottawa.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** J'ai besoin d'une décision de la part du Comité maintenant. L'ordre du jour veut qu'on entende en partie M. Atkey à 16 h 30 cet après-midi, une séance qui se prolongera ce soir. Mais il est déjà passé 15 h 30, et il me reste huit noms sur la liste.

Devons-nous nous en tenir à l'ordre du jour, ou retarder la présentation de M. Atkey jusqu'à 20 h ce soir, afin de permettre aux autres membres du Comité de poser leurs questions à M. Gibson?

**M. Caccia:** Monsieur le président, en toute justice pour ceux qui nous viennent de très loin, il vaut mieux que tous ceux qui sont inscrits à ce tour aient l'occasion de poser des questions à M. Gibson, et qu'on entende M. Atkey à 20 h.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Flynn:** Je propose une courte pause, de cinq minutes peut-être, et qu'on permette aux autres membres de poser des questions plus brèves.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Nous avons décidé d'accorder dix minutes à chaque membre du Comité, ce que je cherche à faire. Nous entendrons donc M. Atkey à 20 h.

Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Nous essaierons d'abrégier nos questions. Voyons, monsieur le président, si je peux donner l'exemple.

Monsieur Gibson, vous proposez nombre de mesures qui affecteraient profondément notre système politique si elles devenaient lois. Elles apporteraient un grand changement. Or, je ne crois pas que nous en sommes au point où nous serions disposés à adopter les changements que vous proposez, surtout à l'égard de l'exercice direct de la démocratie. Je veux donc m'en tenir à ce que nous avons maintenant.

Croyez-vous qu'un changement constitutionnel fondamental du système fédéral exige l'accord des deux niveaux du gouvernement?

• 1540

**Mr. Gibson:** By that you mean unanimity?

**M. Gibson:** Par là, vous voulez dire unanimité?

[*Texte*]

**Miss MacDonald:** Well, at least an agreement that would signify the great majority of provinces and the federal government.

**Mr. Gibson:** It seems to me that if it is to be done by the governmental agreement route only, it should have very significant consensus, the Victoria Charter or something of that nature.

**Miss MacDonald:** Right.

**Mr. Gibson:** But if that consensus is lacking, there could very legitimately be an appeal mechanism over the heads of the government. Suppose the provinces had put forward an amendment that the federal government refused, or suppose it was the federal government that had put forward an amendment that one or more of the regions refused. There could very well be an appeal route to the people in that particular area, be it national or the provinces.

**Miss MacDonald:** Do you consider that anything within Phase I of the government's proposed legislation falls within the description of fundamental constitutional change?

**Mr. Gibson:** I suppose you would certainly have to put the charter of rights and freedoms in that area to the extent that it becomes entrenched, and the linguistic areas. And certainly the House of the Federation, if it were enacted, would be a very important change.

**Miss MacDonald:** Then I take it that you would not see the Phase I really being enacted without something along the lines of the agreement of the Victoria amending procedure unless it went the route, as you say, of an appeal mechanism. Would you tell me how you see that appeal mechanism working within the next six months? I may be out by a few months, but before July 1 of 1979.

**Mr. Gibson:** I could not contemplate such an appeal mechanism working until such times as all voices have been heard, this committee, the task force, the first ministers, and then as many adjustments with response to those voices as possible had been made and a further bill had been presented to Parliament and debated. Only after that process had been gone through could I see it being proper to take—and of course passed by Parliament if it were passed. Only then it seems to me would you want to take it directly to the people. And even then you would require that process of regional majorities.

**Miss MacDonald:** You also have to put into consideration, when we are dealing with the reality of this bill and that first phase, the necessity for a general election within that time frame, before July 1, 1979. Would you see the general election as such being the appeal mechanism that you are speaking about, or are you talking about a quite different and distinct appeal mechanism that would not be related to other issues?

**Mr. Gibson:** I am talking about a distinct, specific, appeal mechanism that would not be related to other issues.

I suppose that one could in a general election debate the merits of that kind of appeal mechanism. But it seems to me that a completely new constitution should receive specific

[*Traduction*]

**Mlle MacDonald:** Je parle au moins d'un consensus qui serait atteint par une forte majorité des provinces et le gouvernement fédéral.

**M. Gibson:** Il me semble que si on doit atteindre ce but par la voie de l'entente gouvernementale uniquement, on devrait pouvoir obtenir un consensus assez général, dans le genre de la charte de Victoria.

**Mlle MacDonald:** C'est exact.

**M. Gibson:** Si toutefois on ne pouvait atteindre ce consensus, on pourrait très légitimement réclamer l'établissement d'un mécanisme d'appel dépassant le gouvernement. Supposons que les provinces aient proposé un amendement que le gouvernement fédéral aurait refusé, ou supposons même que le gouvernement fédéral ait proposé un amendement refusé par une ou plusieurs des régions. Ces gens pourraient alors très légitimement avoir recours à un mécanisme d'appel, que ce soit au niveau national ou provincial.

**Mlle MacDonald:** D'après vous, est-ce que les changements proposés par le gouvernement dans la phase I peuvent être considérés comme des changements constitutionnels fondamentaux?

**M. Gibson:** La charte des droits et libertés tombe certainement dans cette catégorie, de même que les droits linguistiques s'ils sont intégrés dans la constitution. De plus, la Chambre de la fédération constituerait un très important changement si elle était créée.

**Mlle MacDonald:** Alors, si je comprends bien, vous ne voyez pas comment le phase I pourrait être mise en œuvre sans un consensus du genre obtenu à propos de la formule d'amendement de Victoria, à moins qu'on puisse avoir recours à un mécanisme d'appel, comme vous l'avez dit. Comment pensez-vous qu'on pourrait créer ce mécanisme d'appel au cours des six prochains mois? Mettez-y quelques mois de plus ou de moins, mais avant le 1<sup>er</sup> juillet 1979.

**M. Gibson:** Je ne peux concevoir l'établissement d'un tel mécanisme d'appel avant qu'on ait entendu toutes les opinions, celles de ce comité, celles du groupe de travail, celles des premiers ministres; puis toutes sortes de changements devraient être effectués en réaction à ces opinions; un autre projet de loi devrait être présenté au Parlement pour être discuté. Évidemment, ce projet de loi devrait être adopté par le Parlement. Une fois tout ce processus complété, on pourrait alors avoir recours au peuple. Même dans ce cas, il faudrait définir le processus de majorité régionale.

**Mlle MacDonald:** Il faut également tenir compte de la nécessité d'élections générales au cours de cette période, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> juillet 1979. Croyez-vous que ces élections générales pourraient constituer le mécanisme d'appel dont vous parlez, ou si vous pensez à un mécanisme d'appel tout à fait distinct qui n'aurait aucun rapport avec d'autres questions?

**M. Gibson:** Je parle d'un mécanisme d'appel distinct et spécifique qui ne serait relié à aucune autre question.

Je présume qu'au cours d'une élection générale, on pourrait discuter des mérites de ce genre de mécanisme d'appel. Toutefois il me semble qu'une toute nouvelle constitution devrait



[Text]

validation, and not just sort of maybe that is what they were voting for.

**Miss MacDonald:** Would you consider the July 1, 1979, deadline to be realistic?

**Mr. Gibson:** Since I do not have the management of the tactics in this, nor any insight into them, I think it might be inappropriate for me to comment.

I do think it is appropriate to keep the pressure on this thing because it has been going on for a very long time and it is causing a lot of confusion in this country. You cannot resolve it until you do it right. I agree, but let us keep the pressure on.

**Miss MacDonald:** Yes, but I think you have a view that you are trying to maintain a federal system, and that you could very severely damage the federal system by the wrong kind of procedure.

**Mr. Gibson:** It would be very unfortunate if the result of the process led to a deep-seated alienation between the two levels of government, if that is what you are getting at.

**Miss MacDonald:** Let me just get a couple of other questions in here. I would like to ask you other things, but I want to come back to the instruments of direct democracy that you mention. I must say I have some difficulty with these.

You want to see these written into a constitution. You would see both levels of government being able to initiate referenda. Would there have to be an agreement by the two levels of government on the wording of any questions that dealt with basic fundamental change, or could one level of government do it and thereby perhaps influence the outcome of the vote and the way in which people respond to it?

• 1545

**Mr. Gibson:** You are talking about constitutional questions now.

**Miss MacDonald:** That is right.

**Mr. Gibson:** I think the federal paper reasonably canvasses the various possibilities on that. I do not think you can . . .

**Miss MacDonald:** I have some concerns about that federal paper. That is why I am asking you.

**Mr. Gibson:** I do not think you can deny any level of government the right to act in its own jurisdiction, and the jurisdiction of any government, it seems to me, includes the right to ask a question of its electorate. But again it would be very desirable if they could work together.

**Miss MacDonald:** Let us take something that has to do with the question you raised, the division of powers. Could you see one level of government instituting or initiating a referendum in the area of the division of powers getting a response or a majority viewpoint and majority support in all regions that you have described and then that becoming law? Is that the way you see it, even though it would be counter to what the other level of

[Translation]

recevoir l'approbation précise, et non pas faire l'objet d'un vote général.

**Mlle MacDonald:** Croyez-vous que la date limite du 1<sup>er</sup> juillet 1979 soit réaliste?

**M. Gibson:** Puisque je ne suis maître de rien dans cette affaire et que je n'y connais rien, je crois qu'il serait inopportun que je donne mon avis à ce sujet.

Je crois souhaitable qu'on maintienne une certaine pression dans cette affaire, car la discussion dure depuis longtemps et elle entraîne beaucoup de confusion au sein du pays. Je conviens qu'on ne peut résoudre le problème à moins de bien faire les choses, mais maintenons quand même une certaine pression.

**Mlle MacDonald:** Oui, mais je crois que vous voulez maintenir un système fédératif, et vous pourriez nuire gravement à ce système fédératif en adoptant de mauvaises mesures.

**M. Gibson:** Il serait regrettable que ce processus mène à une aliénation profonde entre les deux niveaux de gouvernement, si c'est ce que vous voulez dire.

**Mlle MacDonald:** Permettez-moi quelques autres questions. J'aimerais vous parler d'autre chose, mais je reviens plutôt aux instruments de démocratie directe dont vous avez parlé. J'avoue avoir une certaine difficulté à comprendre.

Vous voudriez donc que ces mesures soient intégrées dans la constitution; vous pensez que les deux niveaux de gouvernement devraient pouvoir avoir recours au référendum. Les deux niveaux de gouvernement devraient-ils s'entendre sur le libellé de toute question portant sur une question de changement fondamental? Ou bien un des gouvernements pourrait-il agir seul, influençant donc peut-être le résultat du vote ou la façon dont les gens perçoivent le changement?

**M. Gibson:** Vous parlez de questions constitutionnelles, maintenant.

**Mlle MacDonald:** C'est exact.

**M. Gibson:** Je crois que le document fédéral définit assez bien les différentes possibilités. Je ne crois pas qu'on puisse . . .

**Mlle MacDonald:** Je suis un peu inquiète à propos du document fédéral, c'est donc pourquoi je vous pose ces questions.

**M. Gibson:** Je ne crois pas qu'on puisse refuser à un niveau quelconque de gouvernement le droit d'agir dans sa propre juridiction, et il me semble que tout gouvernement a dans sa juridiction le droit de poser une question à son électorat. Je l'ai déjà dit, il serait toutefois souhaitable qu'il puissent travailler de concert.

**Mlle MacDonald:** Parlons de quelque chose ayant trait à la question que vous avez soulevée, c'est-à-dire le partage des pouvoirs. Pouvez-vous concevoir qu'un gouvernement ait recours à un référendum pour décider d'une question de partage des pouvoirs et qu'il obtienne un vote majoritaire dans toutes les régions dont vous avez fait état, la proposition adoptée devenant alors une loi? Est-ce votre façon de voir les choses,

[*Texte*]

government would recommend?

**Mr. Gibson:** And you are positing that in this hypothetical case there would be strong objection of a number of the provincial governments?

**Miss MacDonald:** Yes. There might be total objection.

**Mr. Gibson:** I think that unless it were a position of in extremis one would be unwise to follow that kind of route, because it would . . .

**Miss MacDonald:** But you would put that power in the constitution to allow for it?

**Mr. Gibson:** Somehow finally in all these things there has to be a way of resolving an impasse, just as, for example, in matters of general law the House of the Federation cannot be thought of completely holding up government, so there is an override provision in those areas. There must be an appeal provision in the amending formula somewhere, but it seems to me it should be like the enormous powers of a court, for example, which are used with great discretion.

**Miss MacDonald:** The reason I am questioning you on this, Mr. Gibson, is that I feel that the suspicion that that would arouse in our federal system would do much to undermine the system itself, as to how one level of government or another would try to use it against the other.

**Mr. Gibson:** I think the point you mention is well taken, but on the other hand I do think there must be ultimately an impasse resolution mechanism, and fortunately, the way we have it now, it must be negotiated; that mechanism itself must be negotiated.

**Miss MacDonald:** Yes.

**Mr. Gibson:** So that the provinces will have a voice in its formulation.

**Miss MacDonald:** I will pass, but I would have liked to know what you meant by that recall and what you meant by "a sufficient fraction of the electorate in any given constituency, by petition, to recall the sitting Members". For what reason? Would you also define that in a constitution?

**Mr. Gibson:** I would put the right of the recall in the constitution, yes. As you know, it is in the constitution of numerous American states.

**Miss MacDonald:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lachance, Mr. Lee and Mr. Caccia.

**Mr. Lachance:** Mr. Gibson, the position you made in front of the Task Force on Canadian Unity in February last impressed me, and I guess you still stand behind this document and this presentation in light of what you said today.

[*Traduction*]

même si la proposition adoptée allait à l'encontre de l'opinion des autres gouvernements?

**M. Gibson:** Dans ce cas hypothétique, postulez-vous qu'il y aurait une forte opposition de la part d'un certain nombre de gouvernements provinciaux?

**Mlle MacDonald:** Oui, il pourrait y avoir opposition totale.

**M. Gibson:** A moins qu'il s'agisse d'une position extrême, il serait peu sage d'adopter une telle façon de faire, car . . .

**Mlle MacDonald:** Mais vous voudriez prévoir de tels pouvoirs dans la Constitution?

**M. Gibson:** Il y aurait toujours moyen de contourner une impasse dans de tels cas. Par exemple, la Chambre de la Fédération ne peut complètement bloquer le gouvernement pour des questions de droit général, alors il existe des dispositions de préséance dans ces domaines. D'une façon ou d'une autre, il doit y avoir dans la formule d'amendement une disposition permettant l'appel, mais il me semble qu'on devrait agir en pareil cas un peu comme avec les pouvoirs des tribunaux, par exemple, c'est-à-dire avec circonspection.

**Mlle MacDonald:** Si je vous pose ces questions, monsieur Gibson, c'est que l'un ou l'autre des niveaux de gouvernements essaierait d'utiliser le référendum contre l'autre, ce qui à mon avis, amènerait les gens à douter du système fédéral, ce qui causerait de grands torts à ce même système.

**M. Gibson:** Votre remarque est judicieuse, mais d'autre part, je crois qu'on doit finalement avoir un mécanisme pour résoudre les impasses, et heureusement, ce mécanisme doit être négocié dans l'état actuel des choses; ce mécanisme lui-même doit faire l'objet de négociations.

**Mlle MacDonald:** Oui.

**M. Gibson:** De cette façon, les provinces auront leur mot à dire dans l'élaboration de ce mécanisme.

**Mlle MacDonald:** Je vais m'en tenir là, mais j'aurais aimé savoir ce que vous vouliez dire par ce rappel et ce que vous vouliez dire par «que par pétition, une proportion suffisante de l'électorat d'une circonscription donnée pourrait rappeler le député siégeant». Pourquoi? Une telle mesure serait-elle également intégrée dans la Constitution?

**M. Gibson:** Oui, j'intégrerais dans la Constitution le droit de rappeler un député. Vous savez sans doute qu'une telle disposition existe dans la constitution d'un bon nombre d'états américains.

**Mlle MacDonald:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Lachance, suivi de M. Lee, et de M. Caccia.

**M. Lachance:** Monsieur Gibson, j'ai été impressionné par la position que vous avez prise en février dernier devant le groupe de travail sur l'unité canadienne, et d'après ce que vous avez dit aujourd'hui, je présume que vous êtes toujours d'accord quant au document à l'opinion présentés alors.

## [Text]

In this document you outlined three possible ways to achieve constitutional reform, which you say is very important to achieve, and I agree with you, and those three possible routes in February were ones which you explained today, that is to say, a constitutional convention largely elected with major governmental membership, to design a new constitution and present it to Canadians for ratification in every region.

Then there is the second, which is the one more or less that the government has followed, that is to say, that the governments themselves may agree to a new constitution which is likely to be a rather conservative compromise in terms of democratic reforms, which are badly needed, and I cite from your own text:

... but will comprise the basic federal reforms necessary to maintain the country as a single entity.

• 1550

And the third, the central government in due course will envisage to take unilateral action with popular support, which is the referendum technique as you said before. We might add a fourth, which came after you made your presentation, which is a two-tiered system as presented by the federal government in June last in the White Paper, followed, of course, by Bill C-60 which is the first phase in the front of the bill.

I would like to say that I appreciate the fact that you have raised those different techniques or routes because you are one of the very few people that have taken the trouble to think a little bit about this process. It is very nice to talk about changes in the constitution but if we do not know how to do them or how to go about those changes, we will be in a vacuum in a sense because we will never know how to achieve those. This is one of my main difficulties in the whole process on which we are embarked now. I think it is interesting to discuss those problems of the House of the Federation, declaration of rights and aims of the federation but I am not sure at all if we have yet decided a way to put them into effect in the short term and I would like to see them put into effect in the short term.

My question is this, Mr. Gibson: taking into account the fact that the federal government has presented a two-tier system and the comment you made that you would prefer a global approach to constitutional reform, that is to say that all aspects be discussed at the same time, and taking into consideration the fact that this second route that you have proposed is the one more or less that the government would like to see, that is to say, discussions between the provincial and federal levels of government to try to achieve this result, and taking into consideration the fact that you have at the present time a government in Quebec that is dedicated to the separation of the province firstly and secondly is reluctant to propose its own alternatives to the system we have now within the federal system itself and for tactical reasons that are easy to understand, and taking also into consideration the fact that in Regina the provinces have in a declaration expressed reservations about the process itself as proposed by the federal

## [Translation]

Dans ce document, vous avez défini trois façons possibles de réaliser la réforme constitutionnelle. Je conviens avec vous que cette réforme est très importante. Les trois façons de faire présentées en février sont celles que vous avez expliquées aujourd'hui, c'est-à-dire une convention constitutionnelle élue et composée majoritairement de membres du gouvernement, ce groupe devant élaborer une nouvelle constitution et la présenter aux Canadiens pour ratification dans toutes les régions.

Il y a aussi la deuxième façon de faire, celle plus ou moins suivie par le gouvernement fédéral, c'est-à-dire que les gouvernements eux-mêmes pourraient s'entendre sur une nouvelle constitution, qui serait plutôt un compromis conservateur portant sur des réformes démocratiques bien nécessaires. Je cite votre propre texte:

... mais qui comprendrait la réforme fédérale de base nécessaire au maintien de ce pays en une seule entité.

Troisièmement, le gouvernement central en viendra à envisager une action unilatérale avec l'appui populaire, c'est-à-dire grâce à la technique du référendum comme vous l'avez dit. On pourrait ajouter un quatrième point, avancé après votre exposé, le régime des deux tiers présenté par le gouvernement au mois de juin dernier dans son Livre blanc, suivi bien sûr, du bill C-60 avec son introduction au début.

J'aimerais mentionner que je vous suis reconnaissant d'avoir présenté ces différentes techniques ou possibilités, car vous êtes l'un des seuls qui se soient donnés la peine de réfléchir un peu à ce sujet. C'est très bien de parler de modifications à la Constitution, mais si nous ne savons pas comment les apporter, nous nous trouverons devant un vide sans jamais savoir comment les réaliser. C'est là l'une de mes principales difficultés devant le processus dans lequel nous sommes maintenant embarqués. Je trouve intéressant de discuter des problèmes de la chambre de la fédération, de la déclaration de ses droits, et des objectifs de la fédération, mais je ne sais pas du tout si nous avons décidé comment appliquer tout cela à court terme, or j'aimerais voir tout cela appliqué très prochainement.

Ma question est la suivante, monsieur Gibson: étant donné que le gouvernement fédéral a proposé un système des deux tiers et que, de votre propre aveu, vous préférez une approche globale à la réforme constitutionnelle, c'est-à-dire une discussion portant sur tous les aspects en même temps, étant donné que cette deuxième voie, que vous proposez de suivre, est plus ou moins celle que le gouvernement aimerait voir, à savoir des entretiens entre les paliers provinciaux et fédéraux pour parvenir à ce résultat, étant donné que, à l'heure actuelle, le gouvernement du Québec est d'abord voué à la séparation de la province et assez réticent à proposer une alternative au régime fédéral et ce, pour des raisons de tactique facile à comprendre, étant donné aussi qu'à Regina les provinces ont émis des réserves devant le processus proposé par le gouvernement fédéral, ne sommes-nous pas arrivés à un point mort?



*[Texte]*

government, we seem to be in a sense in a deadlock as far as a process is concerned.

What would you say is the alternative route that we should follow from now on to try to achieve the result that we both want to achieve, that is to say, a constitutional change in the short term?

**Mr. Gibson:** It is very difficult for me to guess what may be in the minds of the federal tacticians but it seems to me that with the introduction of Bill C-60, firstly, something specific was given to discuss, which I think was useful, and, secondly, at least I would read it this way, notice was served in effect that something should happen quite quickly. That being done, there is a great deal of turmoil going on: this Committee is meeting, the Premiers have met privately in August and their officials are meeting now, and there will be a First Ministers' Conference at the end of October and this will be, as I say, under a great deal of pressure as to time.

At the moment, I think what we must do is hope that the result of these three processes, the Committee, the Task Force and the First Ministers' Meeting, will give some common ground, if not for precisely what the new constitution is supposed to look like—I think that is too much in that time—at least some common ground as to how it should be proceeded with and some agreement as to timetable and some agreement as to resolution. If that is not attainable after the First Ministers' Conference then, I suppose, the parties concerned must simply re-assess their position and say, "Where are we going to go now?", and just decide whether or not public support is available for one side to support their position or for the other to support theirs. I think to be more speculative than that now would . . .

• 1555

**Mr. Lachance:** I interpret your comments meaning that you still feel that the seven rules that you outlined in October last, that is to say, agreement by all levels of government concerned, is a route that still can be followed with success and that the October conference is going to achieve meaningful results, in your view.

**Mr. Gibson:** I think the attempt must be made. I would be wrong to try and proceed without trying that route as hard as possible.

**Mr. Lachance:** Now, assuming that this conference may not achieve those meaningful results that you talk about, at least to outline those areas that should be discussed further and should be streamlined in some other process, I do not know how exactly but assuming that it is a deadlock, do you feel that then we would enter into the final resort stage that you have outlined in your first route to be followed, and that at that point, it we really believe in constitutional changes, we should remove the potato from politician's hands as far as possible and give it to what you call a constitutional convention, or do you feel, especially following Miss MacDonald's comments that direct confrontation might be the major blow for the federation itself between the provincial and federal levels, that we still as a federal government, should try to impose our own view of what the federation should be in the future?

*[Traduction]*

A votre avis, quelle voie suivre maintenant, pour tenter d'aboutir à ce que nous voulons tous les deux, à savoir, une réforme constitutionnelle à court terme?

**M. Gibson:** Il m'est très difficile de deviner ce à quoi pense les stratèges fédéraux, mais il me semble qu'en présentant le bill C-60, on ait voulu d'abord offrir des propositions précises à la discussion, ce qui à mon avis est utile, et deuxièmement—du moins c'est ainsi que j'interprète la chose—manifeste le désir d'arriver assez rapidement à des résultats. Ce premier pas fait, il règne une grande agitation: le présent comité se réunit, les premiers ministres se sont réunis, en privé au mois d'août, et leurs représentants se réunissent actuellement, et enfin il y aura une conférence de premiers ministres à la fin du mois d'octobre, tout cela dans une atmosphère de grande hâte.

Pour l'instant, je crois que nous devons espérer qu'à la suite des travaux du comité, du groupe de travail et des premiers ministres, on trouvera un terrain commun d'entente, si ce n'est expressément pour la formule d'une nouvelle constitution—c'est trop demander dans si peu de temps—tout au moins un terrain commun d'entente sur la façon de procéder, une entente sur le calendrier, ainsi qu'une certaine entente sur la nécessité de résoudre la question. Si c'est impossible à la conférence des premiers ministres, alors je suppose que les parties intéressées devront tout simplement réévaluer leur position et se dire: «où allons-nous?», et décider tout simplement d'en appeler à la décision du peuple. Pousser plus loin les hypothèses serait . . .

**M. Lachance:** Si j'ai bien compris, vous estimez toujours que les sept règles que vous avez exposées en octobre dernier, et en particulier l'accord des gouvernements intéressés, à tous les niveaux, constituent une solution qui peut mener au succès et, à votre avis, la conférence d'octobre sera fructueuse.

**M. Gibson:** Je crois qu'on doit essayer. On aurait tort de ne pas s'engager à fond dans cette voie.

**M. Lachance:** Mais supposons que cette conférence ne parvienne pas au résultat positif que vous escomptez, c'est-à-dire qu'on ne puisse même pas déterminer les domaines devant être approfondis ou rationalisés, et qu'elle aboutisse à une impasse, pensez-vous que nous opterions alors pour la solution de dernier recours que vous avez exposé et que, si nous croyons vraiment à la réforme constitutionnelle, nous devrions libérer le plus vite possible les politiciens de ce problème pour le confier à une assemblée constituante; ou bien, en songeant qu'un affrontement direct entre le fédéral et les provinces porterait atteinte à la fédération, comme l'a expliqué M<sup>lle</sup> MacDonald, pensez-vous néanmoins que le gouvernement fédéral devrait imposer sa conception de la fédération de l'avenir?

[Text]

**Mr. Gibson:** The constitutional convention route I think is now not realistic. I think that probably none of the governments involved would want to inject that into the process now. Conceivably they might agree that this was the lesser of all of the evils,—do not know—if they came to that utter impasse, but I have seen no hint of it. That is all I can say there. If the governments are not prepared to go for it, it is not going to happen because only they could set it up. The third possibility—in a way one gets to this apocalyptic possibility that Miss MacDonald was talking about. One does not like to visualize it but if you get there, one would hope that there is at least a certain amount of common ground between this Committee acting for Parliament and the Task Force on National Unity and at least some of the premiers to put forward a package that would be a reasonable one to present.

**Mr. Lachance:** My last question, Mr. Chairman, if I may. It will be very short. As a politician yourself and as a leader of a provincial party, do you sense a will of the population of Canada to move in this area and move fast?

**Mr. Gibson:** I think people would like to get this behind them. Now, for what reason it is difficult to say. Whether they are just tired of it all or bored with it all I do not know, but I think people have heard about as much concerning the constitution as they want to and that impatience is a little bothersome, really, since it is so fundamental to us, but I sense that, yes.

**Mr. Lachance:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Thank you very much, Mr. Chairman. A lot of interesting remarks Mr. Gibson has made, some of which I agree with and some of which I do not necessarily agree with. The one thing that I do agree with in general, however, is his statement with respect to British Columbia, obviously, that we be accepted as a distinct region, different from the three Prairie Provinces. I would like to ask Mr. Gibson to comment on his feelings and perceptions. He travels to many parts of British Columbia and he spends much more time there than I do in looking at it from a provincial perspective. In British Columbia you find many, many people thinking that this whole issue of the constitution and national unity is a sort of French-English or Upper and Lower Canada thing. I was wondering if Mr. Gibson would care to comment on how he perceives this whole issue of constitutional reform and national unity, particularly from the point of view of a British Columbian and a westerner?

**Mr. Gibson:** I agree with you that many British Columbians, probably many Canadians, tend to conceive of it largely in the Quebec-Ottawa or the French-English context, which is, I suppose, a reflection of the kind of publicity that that issue has had. But I think there is a growing realization, particularly in government circles in British Columbia—and I want to compliment very much the work the Government of British Columbia is doing on the constitutional question—that the fluidity in the constitutional situation that has been occasioned by the linguistic difficulties gives rise to the opportunity for an examination of other aspects of our basic arrangements of

[Translation]

**M. Gibson:** Une assemblée constituante n'est pas réaliste actuellement. Je présume qu'aucune province ne le voudrait maintenant. Il se pourrait qu'elles envisagent cette solution comme un moindre mal, je n'en sais rien. Que je sache, elles ne semblent pas encore avoir abouti à une telle impasse. Je n'ai rien d'autre à dire. Si les gouvernements n'y sont pas disposés, cela ne se produira pas, car ils sont les seuls à pouvoir prendre cette décision. La troisième possibilité—on en vient à cette éventualité apocalyptique que M<sup>me</sup> MacDonald nous a fait entrevoir. On préfère ne pas y songer, mais si les choses en viennent là, il faut espérer que ce comité agissant au nom du Parlement, le groupe de travail sur l'unité ainsi que certains des premiers ministres parviendront à se mettre d'accord sur un ensemble de propositions.

**M. Lachance:** Une dernière question, si vous me le permettez, monsieur le président. Elle sera très brève. En votre qualité de politicien et de leader d'un parti provincial, avez-vous le sentiment que la population du Canada souhaite s'engager dans cette voie, et s'y engager rapidement.

**M. Gibson:** Les gens aimeraient bien que ce soit chose faite. Il est difficile de dire quelle en est la raison, soit qu'ils en sont fatigués ou que cela les ennuie, je l'ignore mais je crois que les gens ont entendu tout ce qu'ils voulaient entendre sur la Constitution, et leur impatience n'est pas sans nous inquiéter dans la mesure où c'est pour nous un problème aussi fondamental.

**M. Lachance:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Lee.

**M. Lee:** Merci beaucoup, monsieur le président. M. Gibson a tenu de nombreux propos fort intéressants; parfois je suis d'accord avec lui, et parfois je ne le suis pas. Je lui donne raison à propos de la Colombie-Britannique qui, selon lui, devrait être considérée comme une région à part, différente des trois provinces des Prairies. J'aimerais que M. Gibson développe cette idée. Il parcourt toutes les régions de la Colombie-Britannique et il y passe beaucoup plus de temps que moi, ce qui lui permet d'envisager les choses dans une perspective provinciale. Nombreux sont ceux qui, en Colombie-Britannique, estiment que le problème de la Constitution et de l'unité nationale se résume, en quelque sorte à un antagonisme entre français et anglais ou encore Haut-Canada et Bas-Canada. M. Gibson pourrait-il nous expliquer comment il perçoit le problème de la réforme constitutionnelle et de l'unité nationale, notamment en tant que quelqu'un qui habite la Colombie-Britannique et qui vient de l'Ouest?

**M. Gibson:** J'en conviens, beaucoup d'habitants de la Colombie-Britannique et probablement beaucoup de Canadiens pensent qu'il s'agit essentiellement d'une polémique entre Québec et Ottawa ou entre francophones et anglophones; cela reflète, je suppose, la publicité faite autour de ce problème. Mais je pense que l'on comprend de mieux en mieux, et en particulier dans les milieux gouvernementaux de la Colombie-Britannique, et en passant je tiens à m'incliner devant le travail accompli par le gouvernement de cette province dans le domaine constitutionnel; on comprend de mieux en mieux, dis-je, que les vicissitudes constitutionnelles liées aux difficul-



## [Texte]

living together in this country and that as long as things are being talked about British Columbia has some things to say too. I think that is the position of many political people in British Columbia, although it has not filtered too deeply into the public consciousness.

• 1600

But there is, as you know as well as I do, a long-time feeling of British Columbia alienation from Ottawa, that they are 3,000 miles away from us and you cannot do anything, all this generalized kind of feeling, but there is not a particular perception yet that anything can be done about it, except in the government.

**Mr. Lee:** It is very difficult for people to relate to institutional things, and that is why I find very interesting some of your proposal with respect to the upper chamber, this feeling of regional alienation. Your proposal, in effect, is very similar to that which was proposed by the Ontario Advisory Committee. I do not know if you have had an opportunity to study it. But, in effect, they were proposing or suggesting the House of the Provinces, much like you suggesting the House of the Provinces, much like you suggested in the bundestag in West Germany. I am not so sure whether or not that is probably the most appropriate vehicle. The presentation given by the Ontario Advisory Committee got a very cool reception from this Committee and I think today you in effect are probably getting a somewhat similar treatment, very cool, about this, and that is probably because we are federalists. I think the question you throw at us is how we can best deal with this problem, which is very intriguing. I find it very difficult to see that a provincial premier or his representative, a particular minister, could come down here to Ottawa and block in effect any national proposal by a government elected on the basis of a national vote. It has been interesting and rather intriguing, and I think Mr. Knowles has pointed out how he feels about a certain matter. In your paper you discuss the possibility that federal people could represent themselves in provincial legislatures. Why not go much further and say that these people also have the right to go to their provincial legislature, similar to what we have here. I guess I am sort of throwing this back to you. Better yet, if you had this system of brokerage, which is really in effect somewhat similar to the Senate in the United States, which is an extreme departure, a profound change for our government here in Canada, we would be moving more towards an effective regional system of government, would you do away with the Federal-Provincial Conferences?

**Mr. Gibson:** To answer the last question first, no. There is always a question of executive federalism and administration that will remain irrespective of the legislative arrangements that are made, so I think there will be a continuing place for that, as provided in Bill C-60.

You ask how could the premiers legitimately come down and block things done by people elected for national purposes. As an example, in some of the specific powers I outlined let us look at the federal use of the spending power which for very many years has been terribly controversial with the provincial governments, especially the Province of Quebec but others as

## [Traduction]

tés linguistiques fournissent l'occasion de se pencher sur d'autres aspects essentiels qui nous permettent de co-exister dans ce pays; tant et aussi longtemps qu'on en discutera, la Colombie-Britannique aura son mot à dire. C'est, je crois, la position de bien des politiciens de la province, encore que ce sentiment n'ait pas encore vraiment pénétré dans la conscience des gens.

Vous savez aussi bien que moi qu'il existe en Colombie-Britannique un sentiment d'aliénation par rapport à Ottawa; Ottawa se trouve à 3,000 milles de chez nous, et l'on ne peut rien faire; exception faite du gouvernement, on ne comprend pas encore qu'on peut y changer quelque chose.

**M. Lee:** Les gens ont beaucoup de mal à saisir ce que recouvrent les institutions, et c'est pourquoi certaines de vos propositions concernant la Chambre Haute me paraissent très intéressantes, et ce justement à cause de ce sentiment d'aliénation régionale. Ce que vous proposez est en effet très proche de ce que préconise le comité consultatif de l'Ontario. Je ne sais pas si vous avez pu en prendre connaissance, mais sa conception de la Chambre des Provinces rejoint ce que vous proposez et dont le modèle est le Bundestag, en Allemagne fédérale. J'ignore si c'est la meilleure solution. Quoi qu'il en soit, le rapport du comité consultatif de l'Ontario a été fraîchement accueilli par ce comité, et je crois que le traitement qui vous est réservé aujourd'hui n'est guère différent; c'est sans doute parce que nous sommes fédéralistes. Ce que vous proposez en réponse au problème est très intrigant. Je vois mal comment un premier ministre provincial ou son représentant, un ministre quelconque, pourrait venir à Ottawa et bloquer toute proposition nationale émanant d'un gouvernement élu par un vote qui s'est déroulé à l'échelon national. C'est intéressant ou plutôt curieux, et M. Knowles a fait connaître son opinion là-dessus. Votre document envisage que des gens du Fédéral puissent se représenter eux-mêmes au sein des assemblées législatives provinciales. Pourquoi ne pas aller encore beaucoup plus loin en disant que ces gens-là ont également le droit de s'adresser à leur assemblée législative provinciale, de manière identique à ce que nous avons ici? Je crois que je vous renvoie la balle. Mieux encore, en adoptant ce système de courtage, qui se rapproche de ce qui existe au Sénat américain, mais qui constitue un changement radical par rapport à notre gouvernement canadien, nous nous engagerions davantage dans la voie d'un régime régional de gouvernement, et alors supprimeriez-vous les conférences fédérales-provinciales?

**M. Gibson:** A cette dernière question, la réponse est non; il subsistera toujours un fédéralisme exécutif indépendamment des dispositions législatives que l'on prendra, et c'est que ce que prévoit le Bill C-60.

Vous demandez comment les premiers ministres pourraient légitimement venir jusqu'ici pour bloquer le travail de gens qui ont été élus pour résoudre des problèmes d'intérêt national. Parmi les pouvoirs précis que j'ai exposés, prenons par exemple le pouvoir des dépenses fédérales, pouvoir qui depuis de très nombreuses années est vivement contesté par les gouverne-



## [Text]

well. Now, as long as that spending power is going to remain in the Constitution, and I think it should, I think the provincial governments have a right to say we want some voice as to how that is used or else you do have the opportunity in important ways to subvert the division of powers. Look at the power to approve federal-provincial agreements. I think it is only right for other provinces to say now, look, that precedent that is being set here in this particular agreement with this particular province may have serious implications for the rest of us and we want the right to examine it.

• 1605

The same thing with cost-sharing programs. Actions in respect of the appointment of senior official, people like the Governor of the Bank of Canada or the head of the transportation commission or the CRTC, have important effects, regional effects of their actions as well as national effects, and I do not think it is improper that such people should be examined in advance to ascertain whether they are sensitive to their proposed responsibilities.

**Mr. Lee:** I do not mean improper—obviously they have a legitimate role, but they are elected on a provincial basis whereas the House of Commons, or the lower chamber, is elected on the basis of a national vote, or at least has a national mandate to represent the people. Yet these people would have the opportunity to come down and block which they do not really have at the present moment—they can sit around in Regina and they can debate back and forth. Yet you say that there is really, from your point of view, still the need, very much a need, for federal-provincial conferences.

My point is that if we went that far with your proposal—at least, this how I interpret it—changing it so that it would be somewhat similar to a congressional system, what is the rationale or the need for federal-provincial conferences? I know the President of the United States meets periodically with the Governors but I understand, from what I have read and from having spoken to some people in the United States, that that is, in effect, more of a formality, in that really most of the brokerages, as you suggest in some of your background papers, is done in the Senate. Why not let us do that here in Canada—carry your proposals one step further?

**Mr. Gibson:** Well, I suppose you could carry them one step further. But it seems to me that a House selected for regional reasons should restrict itself to regional questions.

Personally, I want to put as few checks on the lower popularly-elected House as possible—only that minimum that is required to represent the minority interests of linguistic and regional particularities. So I would not be anxious to expand the powers that far.

Also, in the United States, as you know, the executive branch simply does not have that policy and co-ordination role which is possible in a responsible government system, albeit somewhat modified by the addition of a chamber that is not a confidence chamber.

**Mr. Lee:** But that is the very difficulty that we are in because we have a much different system of government, a

## [Translation]

mements provinciaux et, en particulier, celui du Québec. Tant que ce pouvoir subsistera dans la Constitution, et je pense qu'il devrait subsister, les gouvernements provinciaux auront le droit de se prononcer sur l'utilisation qui en est faite ou alors le partage des pouvoirs sera remis en cause. Prenons le pouvoir d'entériner les accords fédéraux-provinciaux. Les autres provinces ont parfaitement le droit de dire ceci: Le précédent établi dans tel accord vis-à-vis de telle province pourrait avoir de graves conséquences pour les autres provinces, et nous exigeons de l'examiner.

C'est la même chose pour les programmes à frais partagés. La nomination des hauts fonctionnaires, comme le gouverneur de la Banque du Canada, ou le président de la Commission des transports, ou de la CRTC ont des effets importants, tant sur le plan régional que sur le plan national, et je ne crois pas qu'il soit moins bon que ces gens-là soient jugés d'avance pour assurer qu'ils sont conscients des responsabilités qu'on leur propose.

**M. Lee:** Je n'ai pas voulu dire moins bon... Bien sûr, leur rôle est légitime mais ils sont élus par scrutin provincial, tandis que les députés de la Chambre des communes, ou de la Chambre basse, qui sont élus par scrutin national, ont un mandat national pour représenter la population. Mais on accorderait à ces gens la possibilité de bloquer des mesures, possibilité qu'ils n'ont pas en ce moment... Ils ne peuvent que rester à Regina, et débattre la question. Pourtant, vous dites qu'à votre sens il y a encore un certain besoin de tenir des conférences fédérales-provinciales.

Pourtant, si on acceptait votre proposition du moins c'est mon interprétation, et qu'on changeait le système parlementaire pour le rapprocher du système du Congrès, pourquoi aurait-on besoin des conférences fédérales-provinciales? Je sais que le Président des États-Unis rencontre périodiquement les gouverneurs des États, mais selon ce que j'ai lu et entendu chez les Américains, il ne s'agit là que de courtoisie, puisque le gros du travail, comme vous l'avez suggéré dans votre documentation, se fait au Sénat. Pourquoi ne pas faire de même ici au Canada, pour pousser plus loin vos propositions?

**M. Gibson:** C'est possible, mais il me semble que dans une Chambre représentant des intérêts régionaux, il faudrait s'en tenir aux questions régionales.

Personnellement, je voudrais aussi peu de restrictions possibles sur la Chambre Basse—le minimum requis pour représenter les intérêts des minorités linguistiques et régionales. Je n'entendrais donc pas les pouvoirs de cette Chambre plus loin.

Vous savez bien qu'aux États-Unis, l'exécutif n'a pas la responsabilité de la politique et de la coordination dont jouit un système de gouvernement responsable, même s'il est modifié par l'adjonction d'une Chambre permanente.

**M. Lee:** C'est bien parce qu'on a un système différent de gouvernement, un système parlementaire—un gouvernement

*[Texte]*

parliamentary system—responsible government, as you say, with an upper chamber which is to represent regional interests. In the United States they have similar problems but they have gone a much different route.

We could debate this at great length, I know but I would like to thank you anyway for proposing, I think, some very interesting things, although I do not necessarily agree with them.

The final question I would like to ask you is: how do you feel about the division of powers in a general sense? The predecessor to this Committee suggested that there should be more economic powers placed in the government—more centralization; and that cultural and social powers would rest more in the hands of the provincial governments. I am wondering if you are in a position generally to comment on the division of powers.

**Mr. Gibson:** I will make it very short, Mr. Chairman, because I have not studied it sufficiently to give you a lengthy answer. I think that the previous committee was working in the right direction. I made my comments with respect to concurrency and skeletal law.

**Mr. Lee:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Caccia.

**Mr. Caccia:** Thank you Mr. Chairman, but the questions I had in mind have already been asked by other members.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Watson; then Mr. Dawson, Mr. Gauthier, and Senator Forsey.

**Mr. Dawson:** Mr. Watson is not here.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Dawson, then.

**M. Dawson:** Merci. Vous avez souligné dans votre introduction, monsieur Gibson, qu'il y a trois niveaux . . .

I will go in English.

There are three levels of alienation in Canada individual towards the government; the regions towards the centre; and the linguistic alienation. In the first two cases you mentioned, you talk about the problem and you arrive at least at your perspective of how they could be solved: participation, direct democracy, et cetera.

In the third case, linguistic alienation, you start by rejecting the double-majority concept, saying that it is divisive and that it is unfortunate. But in your counterproposal, you do not take into account in anyway the linguistic alienation of French Canadians.

And you talk about an 80 per cent vote, I think, which completely forgets the whole concept of linguistic alienation or protection for a minority.

• 1610

**Mr. Gibson:** It was my thought that the 20 per cent blocking minority would provide those sorts of protections. If it is judged they do not, and there are others perhaps than British Columbians who should make those judgments in the end, then one would accept the double majority as something you just

*[Traduction]*

responsable comme vous le dites si bien—avec une Chambre Haute qui représente les intérêts régionaux, que nous avons des difficultés. Les États-Unis ont les mêmes problèmes, mais ils ont adopté un système très différent.

Nous pourrions débattre la question longtemps, mais je m'en tiendrai à vous remercier quand même de vos propositions très intéressantes, même si je ne suis pas d'accord avec vous.

Voici ma dernière question: que pensez-vous de la répartition des pouvoirs en général? Le Comité qui a précédé celui-ci a proposé que plus de pouvoirs économiques soient accordés au gouvernement—qu'il y ait plus de centralisation et que les pouvoirs sociaux et culturels devraient être entre les mains des gouvernements provinciaux. Pouvez-vous faire quelques remarques sur la répartition des pouvoirs?

**M. Gibson:** Je serai très bref, monsieur le président, car je n'ai pas suffisamment approfondi le sujet pour donner une longue réponse. A mon sens, le Comité précédent était sur la bonne voie, et mes remarques portaient surtout sur les lois d'assentiment et de structure.

**M. Lee:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Caccia.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président, mais d'autres membres du Comité ont déjà posé les questions que j'avais dans l'esprit.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Watson; suivi de MM. Dawson, Gauthier et du sénateur Forsey.

**M. Dawson:** Monsieur Watson n'est pas ici.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Dawson, alors.

**Mr. Dawson:** Thank you. You pointed out in your introduction, Mr. Gibson, that there were three levels . . .

Je vais poursuivre en anglais.

Qu'il y avait trois niveaux d'aliénation au Canada: l'individu envers le gouvernement, les régions envers le centre du pays, et puis l'aliénation linguistique. Dans les deux premier cas, vous discutez le problème et vous proposez des solutions: la participation, le démocratie par voie directe, etc.

Quant au troisième cas, l'aliénation linguistique, vous rejetez d'abord le concept d'une double majorité, proposant qu'elle porte à la division, ce qui serait regrettable. Or, dans vos solutions, vous ne tenez aucun compte de l'aliénation linguistique des Canadiens-français.

Ensuite vous parlez de 80 p. 100 des votes, ce qui omet complètement tout le concept de l'aliénation linguistique, ou la protection d'un groupe minoritaire.

**M. Gibson:** J'ai pensé que la minorité de 20 p. 100 assurerait cette protection. Si ce n'était pas le cas, certainement d'autres que la population de la Colombie-Britannique devraient en arriver à une décision, alors il faudrait accepter la

[Text]

have to have. I am just saying I would prefer to find a way around it if at all possible.

**Mr. Dawson:** Yes, but in that case you could probably say that if 20 per cent is bound to represent the francophone minority why should not 25 per cent represent one region which thinks it is not being fairly treated by central government?

I think you are forgetting the whole concept. For the same reason that you would want your region to be represented, I think French Canadians, if you are going to be having linguistic problems, should have a sort of extra protection, by having some representatives of the government here.

**Mr. Gibson:** I am suggesting that representatives of the government of Quebec should be in the Upper House and on questions of cultural and linguistic significance they or any group of 20 per cent would have a blocking minority. But on regional questions or provincial-type questions which apply to all provinces, it does not seem to me that any single province should have a veto but rather that that should be a 50 per cent opposition situation.

**Mr. Dawson:** But even though you hope that that 20 per cent of let us say Quebec members in that second House, in the Senate, would probably say no to something, you take it for a fact that 20 per cent will say it. What if there are, let us say, eight francophone members and two anglophone members and they finish up with 18 or 19 per cent? There is absolutely no protection for the French fact. It could be the same thing for the francophones in New Brunswick or the francophones in Ontario. You do not recognize the fact that they need protection.

**Mr. Gibson:** I would be very glad to see some other kind of formula.

**Mr. Dawson:** That is what I was hoping I would get from you.

**Mr. Gibson:** I came up with the best I could.

**Mr. Dawson:** Okay.

**Mr. Gibson:** But I would be glad to see anything else you think is adequate.

**Mr. Dawson:** In a speech you once mentioned that the separation or independence of Quebec is illegal. Do you think a new constitution should provide a mechanism for getting out of the constitution?

**Mr. Gibson:** Personally, I do not think it should be in there specifically. It seems to me my propositions on the instruments of direct democracy would make it possible for the residents of any given territory to express very clearly their views on that kind of question. But I do not think there should be specific procedures laid down for that particular purpose.

**Mr. Dawson:** Okay.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Gauthier, député d'Ottawa-Vanier.

**M. Gauthier:** Merci monsieur le président.

[Translation]

nécessité de double majorité. Ce que je veux dire, c'est que je préférerais qu'on trouve une autre façon de s'en tirer.

**M. Dawson:** Oui, mais alors, on pourrait dire que si 20 p. 100 du vote doit représenter la minorité francophone, alors pourquoi 25 p. 100 du même vote ne représenterait-il pas une région qui se juge maltraitée par un gouvernement central?

Je crois que vous oubliez tout le concept. Si vous pensez que votre région devrait être représentée, je crois que les Canadiens français pour la même raison, s'il y a des problèmes linguistiques, devraient être assurés d'une protection spéciale, en étant aussi représentés au sein du gouvernement central.

**M. Gibson:** Je propose que les représentants du gouvernement du Québec soient nommés à la Chambre haute et que sur des questions culturelles ou linguistiques, qu'ils pourraient, comme tout autre groupe de 20 p. 100, agir comme minorité ayant un pouvoir de veto, mais à l'égard des questions régionales, ou d'intérêt provincial, s'appliquant à toutes les provinces, il me semble qu'aucune province en particulier ne devrait avoir le droit de veto, et qu'on devrait s'en tenir à une majorité simple.

**M. Dawson:** Oui, mais tout en espérant que 20 p. 100 disons des députés québécois dans cette seconde chambre, au Sénat, se prononceraient contre une mesure, vous prenez pour acquis que 20 p. 100 le ferait. Alors, qu'arrivera-t-il s'il y a 8 membres de cette chambre qui sont francophones et deux anglophones, et qu'ils ne peuvent atteindre que 19 ou 18 p. 100 des voix? Ainsi, il n'y a aucune protection pour le fait français. Il en serait de même pour les francophones du Nouveau-Brunswick ou de l'Ontario. Vous ne semblez pas comprendre qu'ils ont besoin de protection.

**M. Gibson:** Je voudrais bien qu'on trouve une autre formule.

**M. Dawson:** C'est bien ce que j'attendais de vous.

**M. Gibson:** J'ai fait de mon mieux.

**M. Dawson:** Très bien.

**M. Gibson:** Mais je serais heureux d'accepter toute autre mesure que vous trouveriez convenable.

**M. Dawson:** Dans un discours, vous avez déjà dit que la séparation ou l'indépendance du Québec était illégale. Croyez-vous qu'une nouvelle constitution devrait prévoir un mécanisme pour en sortir?

**M. Gibson:** Personnellement, je ne crois pas que ce devrait être écrit en toutes lettres. Il me semble que mes propositions sur les modalités de démocratie directe assureraient aux résidents de tout territoire d'exprimer clairement leurs idées sur une telle question, mais je ne crois pas qu'on devrait entériner un procédé détaillé à cette fin.

**M. Dawson:** Très bien.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Gauthier, the member for Ottawa-Vanier.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Thank you, Mr. Chairman.



## [Texte]

J'aimerais en arriver aux questions d'ordre linguistique. On parle dans votre document, monsieur Gibson... and I will read it in English. You say on page 7:

With respect to the sections related to the French and English languages, I have no difficulty, and give you my opinion that even stronger guarantees might be approved in all regions of Canada if required.

I am just wondering, would you put the language question on a regional basis, Mr. Gibson, or rather on a provincial basis?

**Mr. Gibson:** As to resolution of questions concerning it? I think—and this returns to something Mr. Knowles said—I probably several times used the word “regions” in this document when I should have used the word “provinces”. As I have said in other remarks, the particular places I see the regions are for validation of national referenda and for the organization of the Upper House. Other than that I think we must deal with the provincial governments in place.

**Mr. Gauthier:** So you would put the language guarantees on a provincial basis rather than a regional basis?

**Mr. Gibson:** To the extent that the provincial governments are the administrations that handle all matters of civil rights, education and culture within their boundaries, I think it would have to be in their hands, yes.

**Mr. Gauthier:** Okay. And if we come to the Charter... qui impose des obligations aux provinces dans leurs champs de compétence, obligations qui ne prennent effet que par l'adoption de la charte par la province.

• 1615

En d'autres mots, chaque province serait libre d'adhérer à la charte ou non, créant ce que j'ai appelé avec M. Lalonde une situation d'illégalité linguistique ou d'illégalité de droits linguistiques au Canada. Êtes-vous d'accord avec moi là-dessus?

**Mr. Gibson:** You have asked me a question on which I would not feel competent to advance an opinion. I have not studied those sections.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** The reason I bring it up, Mr. Gibson, is that in your paper, on page 7, you say:

I might say that the Language of Education section... that you read in the Bill C-60...

—is not in any way at variance with the very advanced language education policy of the current government of British Columbia.

Now, you know and I know that British Columbia has no policy on French-language education; absolutely none. It is the only province in this country that has no language-education policy for minority rights.

**Mr. Gibson:** Oh, no, I should definitely say what the facts are on that.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Well, perhaps you can enlighten me, because I am going on 71 and there are reports I

## [Traduction]

I would like to discuss the linguistic issues. In your document, Mr. Gibson... je vais le lire en anglais. A la page 7, vous dites:

Quant aux articles portant sur les langues française et anglaise, je ne prévois aucun problème, et je crois que des garanties encore plus importantes pourraient être approuvées dans toutes les régions du Canada si nécessaire.

Assureriez-vous le débat de la question linguistique à un niveau régional, ou plutôt sur une base provinciale, monsieur Gibson?

**M. Gibson:** Vous voulez dire la résolution des questions linguistiques? M. Knowles a déjà fait le point, j'ai sans doute utilisé à maintes reprises le mot «régions», plutôt que le terme «provinces». Comme je l'ai dit tout à l'heure, je crois que les régions devraient valider les référendums nationaux, et participer à l'organisation de la Chambre haute. Pour toute autre question, il faudrait s'adresser aux gouvernements provinciaux mandatés.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Donc, les garanties de protection linguistique seraient accordées sur une base provinciale, plutôt qu'une base régionale?

**M. Gibson:** Dans la mesure où les gouvernements provinciaux administreraient toutes les questions de droit civil, d'éducation et de culture à l'intérieur de leur province, ils administreraient la question linguistique.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Très bien. Si on s'en tient à la Charte... which imposes certain obligations on the provinces in their respective fields of competence, obligations which will take effect only after adoption of the charter by the province.

In other words, each province could choose to respect the charter or not, and as I pointed out to Mr. Lalonde, this would create a kind of inequality of language rights in Canada. Do you agree with me on that point?

**M. Gibson:** Je ne me sens pas qualifié pour répondre à votre question, puisque je n'ai pas étudié les articles en question.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Si je vous pose la question, c'est parce que, à la page 7 de votre mémoire, vous dites ceci:

La partie de la loi qui porte sur la langue d'instruction... qui se trouve dans le bill C-60...

... ne vont pas à l'encontre des programmes de langue d'instruction très avancés appliqués par le gouvernement actuel de la Colombie-Britannique.

Or, vous savez aussi bien que moi que la Colombie-Britannique n'a aucun programme qui désigne le français comme langue d'instruction. De fait, c'est la seule province canadienne qui n'a aucune politique linguistique qui protège les droits des minorités.

**M. Gibson:** Oh, mais non! Je vais vous dire quelles sont les politiques véritables chez nous.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Vous pourriez peut-être me donner quelques renseignements supplémentaires, car j'aurai

[Text]

have and I could read you ad nauseam extracts of these reports, which I will not do.

**Mr. Gibson:** As you can well appreciate, I am not in the business of passing out compliments easily to the government to which I am in opposition, but I must compliment them on this. The Government of the Province of British Columbia has established a linguistic policy which says in essence that in any given area where 10 children requiring schooling in the French language in the Province of British Columbia ask for it, it will be provided.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** When was this passed?

**Mr. Gibson:** This was first enunciated about one year ago by the Premier. A core curriculum has been devised, I believe, and is being disseminated among the school systems now. The government—and I questioned them on this in debate—is intent on going forward with it. It is something you might want to ask Mr. Bennett about when he comes here.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I will.

**Mr. Gibson:** It is a very considerable advance for British Columbia governments.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I wonder if you could be so kind as to send me a copy of that legislation.

**Mr. Gibson:** There is no legislation as yet, just a policy statement, but I will send you the policy statement.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** That is what I am asking. There is a policy statement; there is no legislation on this. In other words it is a privilege, not a right.

**Mr. Gibson:** Well, you can say that at this moment it is being introduced by administrative directive.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** That is exactly the same situation as in Ontario, and that is what I, as a minority, experienced.

**Senator Forsey:** There is legislation.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** There is legislation in education, Bills 140 and 141, passed in—I happen to know something about that one. But I am trying to find from the witness whether in fact there is legislation in B.C. concerning French-language education. Now you tell me that there is a cabinet document of some kind which sets out the policy, but there is no legislation on this per se.

**Mr. Gibson:** At the moment it is being provided under the general authority of the Public Schools Act and I will ask the government officials responsible to send you the appropriate material.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Okay.

**Mr. Breau:** I wonder if you could send a copy to all the members of the Committee, because I am interested in that too.

I wonder, Mr. Chairman, if I could just ask clarification of Mr. Gibson on that education policy?

[Translation]

bientôt 71 ans, et je pourrais vous citer une longue liste de rapports, ce que je ne vais pas faire.

**M. Gibson:** Vous comprendrez pourquoi je ne fais pas beaucoup de compliments au gouvernement actuel, puisque je fais partie de l'Opposition, mais je dois tout de même féliciter le gouvernement de M. Bennett pour tout ce qu'il a fait à cet égard. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a établi un programme linguistique aux termes duquel une région où il se trouve 10 enfants qui demandent de recevoir une formation en français recevra ce service.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Quand a-t-on adopté cette loi?

**M. Gibson:** Le premier ministre a énoncé ce programme il y a un an environ, et je pense qu'on envoie déjà aux écoles une liste des sujets de base qui leur seront offerts. J'ai posé des questions aux représentants du gouvernement au sujet de cette nouvelle politique, et le gouvernement a bien l'intention de l'appliquer. Vous pourriez peut-être poser des questions à M. Bennett à ce sujet lorsqu'il comparaitra ici.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je compte bien le faire.

**M. Gibson:** Cela représente un pas en avant très important pour la province.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Pourriez-vous me faire parvenir une copie de cette loi?

**M. Gibson:** Nous n'avons pas encore rédigé une loi comme telle, mais je vous enverrai une copie de la politique telle qu'elle a été énoncée par le gouvernement.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** C'est justement ce que je voulais dire. Il s'agit d'une politique et non pas d'une loi. En d'autres termes, c'est un privilège et non pas un droit.

**M. Gibson:** A l'heure actuelle, ce programme est appliqué par voie de directives administratives.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** La même situation existe en Ontario, j'en ai fait l'expérience personnellement.

**Le sénateur Forsey:** Oui, mais en Ontario cette loi existe déjà.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je suis au courant des projets de loi 140 et 141, mais je voudrais bien savoir s'il existe des lois comme telles sur l'enseignement en français en Colombie-Britannique. Vous me dites qu'il existe un certain document qui provient du Cabinet, et qu'à l'heure actuelle vous avez une politique plutôt qu'une loi.

**M. Gibson:** A l'heure actuelle, cette politique est appliquée en vertu de l'autorité générale de la Loi sur les écoles publiques, et je demanderai aux représentants du gouvernement et aux gens compétents de vous envoyer les documents qui vous intéressent.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Fort bien.

**M. Breau:** Pourriez-vous envoyer ces mêmes documents à tous les membres du Comité, puisque plusieurs parmi nous sont intéressés.

Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais demander un renseignement supplémentaire.

## [Texte]

When you say that there are 10 children who require French-language education, is that totally in French or is it an immersion course? It is totally in French?

**Mr. Gibson:** Totally in French is the policy that is being evolved. They are working through the various levels. Quite frankly, I think the Education Department is feeling its way in this area. They have very little experience with it, but the intent, I am convinced, is very genuine and very definite.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** You say you are in favour of the Charter. I do not know if I could refer you specifically to clause 21 on page 10 of the bill. This would be in keeping—do you have the bill there, Mr. Gibson?

**Mr. Gibson:** Yes.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** In other words, you are telling me that clause 21, per se, which covers *Langue d'éducation dans les écoles*, is in effect being adopted by B.C. at this time?

**Mr. Gibson:** I presume it would take some action of the legislature to adopt that. Of course, it cannot be adopted at this time because this is not law. Bill C-60 is not law.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** No.

**Mr. Gibson:** What the stand of the government might be on making concrete its policy in adopting this clause I could not tell you. But again, the Premier will be able to.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Okay.

You somewhere said that Canada should be a compact between people and not between provincial governments. I rather appreciate that. I think that is the right way to put it.

• 1620

I want to come to the questions of linguistic significance, the ones that have a majority you do not like and I do not like neither because it would be pretty hard for anybody to tell me that I am not an hybrid, since my mother was Scotch and my father was French, and I do speak both languages, with some difficulties but I do speak them. You say you have had in your studies some experiences where this was settled by consensus prior to the legislation being presented. In other words, it was the government's decision, by consensus, that the contentious sections of any legislation could be questioned by this review or a second review or an overview committee, and that in your experience it has never been a difficult situation in either the bundestag or any other federation which has this overview committee. I wonder if you could expand on that. What countries have it? Do they have it in Belgium? Do they have it in Switzerland? Do they have it in the United States?

**Mr. Gibson:** The only place I know of it being in existence is in the Federal Republic of Germany. There may be other places. The law there is that a proposed government bill must be submitted to the Upper House six weeks before its presentation to the Lower House.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Before?

**Mr. Gibson:** Before.

## [Traduction]

Monsieur Gibson, lorsque vous parlez de localité où dix enfants demandent de recevoir leur formation en français, s'agit-il d'un cours d'immersion ou d'une formation générale en français?

**M. Gibson:** Il s'agit d'offrir aux élèves une formation générale en français. Nous établissons peu à peu la gamme de sujets qui seront offerts, et j'ai l'impression que le ministère de l'Éducation est encore en train de tâter le terrain. Les autorités n'ont pas beaucoup d'expérience dans ce domaine, mais leurs intentions sont sincères, j'en suis sûr.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Vous dites que vous êtes en faveur de la charte. Si vous me le permettez, je vais vous renvoyer à l'article 21, qui se trouve à la page 10 du projet de loi. Avez-vous le bill devant vous?

**M. Gibson:** Oui.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** En d'autres termes, vous dites que le gouvernement de la Colombie-Britannique est en train d'adopter l'article 21, qui porte sur la langue d'enseignement dans les écoles.

**M. Gibson:** Il faudrait qu'une loi soit adoptée par la législature pour le faire, ce qui est impossible à l'heure actuelle puisque le projet de loi C-60 n'est pas encore adopté.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** C'est exact.

**M. Gibson:** Je ne saurais vous dire quelle serait la position du gouvernement concernant l'adoption de cet article, mais M. Bennett pourra répondre à cette question.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Fort bien.

Vous dites quelque part dans votre mémoire qu'il doit y avoir une sorte d'accord mutuel entre tous les Canadiens, et pas seulement entre les gouvernements provinciaux. Cette expression me plaît vraiment.

Je veux maintenant en venir aux questions linguistiques, celles qu'une majorité d'entre vous n'aiment pas et moi non plus d'ailleurs, parce qu'il serait difficile pour qui que ce soit de me dire que je ne suis pas un hybride, ma mère étant Écossaise et mon père Français, ce qui fait que je parle les deux langues, avec quelque difficulté, mais je les parle quand même. Vous dites que dans vos études, vous avez constaté qu'on avait réglé de telles questions par consensus avant que le projet de loi ne soit présenté. Autrement dit, le gouvernement a décidé, par consensus, que les articles litigieux de toute loi pourraient être contestés par un comité de révision. Selon votre expérience, cette situation n'a jamais présenté de difficultés au Bundestag ou dans toute autre fédération ayant un comité de ce genre. Pourriez-vous nous expliquer cela? Quels pays ont ce système? L'ont-ils en Belgique? L'ont-ils en Suisse? Aux États-Unis?

**M. Gibson:** A ma connaissance, seule la République fédérale d'Allemagne a ce genre de comité. Il peut y en avoir d'autres. En Allemagne, un projet de loi doit être soumis à la Chambre haute six semaines avant son introduction à la Chambre basse.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Avant?

**M. Gibson:** Oui.



[Text]

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I see.

**Mr. Gibson:** And the Upper House during that period has the opportunity of objecting. In cases of bills or particular urgency that period may be shortened to three weeks. That is my recollection. This is not the total review process of the bundesrat. This is a preaudit, in effect saying do we see any particular difficulties of presumably largely federal-provincial relations in this bill, because they could raise any objections they wish. The bill is then presented in one form or another in the Lower House and then must, once passed in the Lower House, come to the bundesrat in its finally passed form for approval or suspension, if it is of that class, or a rejection and then conference if it is in the other class.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I have two short questions. You mentioned local governments, municipal governments, which are creations of the provinces, and you say,

No mention is made with respect to any constitutional recognition of local governments.

I believe that is a mistake. I wonder if you could just give me some enlightenment as to what you mean by "local governments are too subject to provincial governments and they have virtually no bargaining power" and how you would give them constitutional recognition?

**Mr. Gibson:** What I suggested in my remarks, if I can find the notes, basically . . .

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Page 12.

**Mr. Gibson:** I had more elaborate notes on that section. Basically, it was a recognition of the usefulness, a requirement that in provincial constitutions the powers and duties of municipal institutions would have to be specified. This would be a new requirement of provincial constitutions that would in effect at least give people something to look at when they say, "Now, what should be the rights of cities".

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Okay. My last question is concerning the federal spending power and the extent to which the federal government has gone into the field of education, for example, be it in manpower retraining, be it in many other departments, research—I think I can probably enumerate an awful lot of them. You say that this is a concurrency difficulty or a concurrency problem which could be solved by a unified public service, with the provincial public service superseding the federal public service in matters of concurrency. Did I get you correctly there?

**Mr. Gibson:** No, I suggested that concurrency would be a useful technique in many areas, that primacy would have to be defined in each and that the question of a unified public service would only arise in the case of concurrent jurisdiction where there was federal primacy, otherwise it would be natural that the public service would be.

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** But you said that in matters of urban affairs, housing, small business, agriculture communications and cultural policy, that would be matters for concurrency and you also said, if I remember, and I am shortening it here, that the federal public service would admin-

[Translation]

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je vois.

**M. Gibson:** Durant ces six semaines, la Chambre haute a l'occasion de formuler ses objections. S'il s'agit d'un projet de loi particulièrement urgent, ce délai peut être ramené à trois semaines. C'est du moins ce que je pense. Le processus de révision ne se limite cependant pas à cela, au Bundesrat. Ce n'est qu'une vérification, afin de voir si le projet de loi présente des difficultés du point de vue des relations fédérales-provinciales, et de soulever toutes les objections possibles. Le projet de loi est ensuite présenté sous une forme ou une autre à la Chambre basse et s'il est adopté, il doit être ensuite soumis au Bundesrat pour approbation ou suspension, s'il entre dans cette catégorie, ou rejet suivi d'une conférence, s'il entre dans l'autre catégorie.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** J'ai deux courtes questions à poser. Vous avez parlé des administrations locales, des administrations municipales qui sont des créations des provinces et vous dites,

On ne mentionne pas de reconnaissance constitutionnelle des administrations locales.

Je crois que c'est une erreur. Pourriez-vous m'expliquer ce que vous entendez par la phrase «les gouvernements provinciaux ont trop de contrôle sur les administrations locales qui n'ont virtuellement aucun pouvoir de négociation» et comment vous leur donneriez cette reconnaissance constitutionnelle?

**M. Gibson:** Dans mes remarques, si je peux retrouver mes notes, je disais en fait . . .

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Page 12.

**M. Gibson:** J'avais des notes plus détaillées sur cet article. En fait, il s'agissait de reconnaître l'utilité de ces administrations; les pouvoirs et fonctions des institutions municipales devraient être précisés dans les constitutions provinciales. On saurait ainsi quels sont exactement les droits des municipalités.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Très bien. Ma dernière question concerne le pouvoir monétaire du gouvernement fédéral et le degré d'ingérence dans le domaine de l'éducation, par exemple, qu'il s'agisse de recyclage de la main-d'œuvre, d'autres ministères, de la recherche, je pourrais vous en énumérer beaucoup. Selon vous, c'est un problème de chevauchement qu'on pourrait résoudre par une fonction publique unifiée, où la fonction provinciale l'emporterait sur la fonction fédérale lorsqu'il y aurait chevauchement. Ai-je bien compris ce que vous vouliez dire?

**M. Gibson:** Non, j'ai dit que le chevauchement serait utile dans de nombreux domaines, que la primauté devrait être précisée dans chaque cas et que la question d'une fonction publique unifiée ne se poserait que dans des domaines de compétence où le gouvernement fédéral aurait la primauté, autrement il serait naturel que la fonction publique . . .

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mais vous avez dit que dans les domaines des affaires urbaines, du logement, les petites entreprises, de l'agriculture, des communications et des politiques culturelles, qui toutes donnent lieu à des chevauchements, la fonction publique fédérale se chargerait de la politique

## [Texte]

ister the policy end of it but that the provincial public service would do the general administration.

The provincial public service would still be duty bound to administer federal law as basically as provincial but would be given the jurisdiction to supervise.

• 1625

**Mr. Gibson:** This is in areas of federal primacy it was decided should be administered by the provincial level.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald:** It could be other areas, not necessarily those you mentioned.

**Mr. Gibson:** It could be . . .

**Miss MacDonald:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Watson.

**Mr. Watson:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to compliment Mr. Gibson on his very excellent brief today.

Your bias, Mr. Gibson, appears to be that we should move towards a strengthening of a non-popularly elected Upper House, although you have alluded to the Upper House eventually becoming elective. Presumably, if you strengthen the Upper House, you are going to weaken, in reality, the Lower House; it is at the expense of the Lower House. Now, on page 11 you make certain comments which I agree with fully. The executive, you state, has in effect too much power; the legislative not enough. And you feel you can somehow with the Upper House shift a bit more power towards the legislature. As long as you have a nonelective Upper House, I see the reverse being the case.

I would ask you, do you not feel that some measures we could take here and now, for example, having automatic orders of reference to committees of the annual reports of each department, in effect taking this power out of the hands of the House leader—these are the sort of things which I think could be done under our present system and which would in effect strengthen our legislature. Do you not feel that these kinds of changes would make sense at the moment?

**Mr. Gibson:** I definitely agree with that, Mr. Watson. In fact I alluded to it in my remarks: a continuing year-round reference to committees and the internal management of the legislative budget without the necessity of Crown recommendation for the funds. However, I must have been misunderstood: I did not suggest that the new Upper House would not be elected. Rather, I proposed that it should be completely composed of people elected, half of those directly and half of them indirectly in the sense of their being members of their own particular legislative assemblies. And I went on to suggest that this would probably, with a new Upper House being a freer House and not a confidence Chamber, lead members of the Lower House to claim the same kinds of freedoms.

**Mr. Watson:** Okay.

## [Traduction]

tandis que la fonction publique provinciale s'occuperait de l'administration générale.

La fonction publique provinciale serait toujours tenue d'administrer les lois fédérales tout comme les lois provinciales, mais serait autorisée à superviser.

**M. Gibson:** Il s'agit de domaines de primauté fédérale qui seraient administrés au niveau provincial.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald:** Ça pourrait toucher d'autres domaines, et pas nécessairement ceux que vous avez mentionnés.

**M. Gibson:** Peut-être.

**Mlle MacDonald:** Si.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Watson.

**M. Watson:** Merci, monsieur le président. Je tiens à féliciter M. Gibson de nous avoir présenté un excellent mémoire.

Vous semblez préférer le renforcement d'une Chambre haute non élue, même si vous avez parlé de la possibilité que la Chambre devienne élective. Si, pour renforcer la Chambre haute, vous devez affaiblir l'autre Chambre, vous le faites aux dépens de l'autre Chambre. A la page 11 vous faites des commentaires à propos desquels je suis entièrement d'accord. Vous dites que l'exécutif aura trop de pouvoirs et le corps législatif pas assez. Vous pensez qu'avec la Chambre haute vous pouvez récupérer certains pouvoirs pour l'appareil législatif. Il me semble que ce sera le contraire, tant qu'on aura une Chambre haute non élue.

Ne croyez-vous pas qu'on pourrait prendre des mesures, dans notre système actuel, qui renforceraient l'appareil législatif? On pourrait par exemple avoir le renvoi automatique au comité du rapport annuel de tous les ministères, retirant ce pouvoir aux leaders de la Chambre. Croyez-vous que ce genre de changement aurait du bon sens en ce moment?

**M. Gibson:** Je suis d'accord avec vous, monsieur Watson. J'en ai même parlé dans mes remarques. Un ordre de renvoi permanent au comité et la gestion interne du budget législatif, sans être obligé d'obtenir une recommandation de la Couronne pour obtenir des crédits. Toutefois, j'ai peut-être mal compris: je ne voulais pas dire que la nouvelle Chambre haute ne serait pas élue. J'ai proposé plutôt qu'elle soit composée de membres élus, dont la moitié le seraient directement et l'autre moitié indirectement, étant membres de leurs propres assemblées législatives. Cette nouvelle Chambre haute n'étant plus une Chambre fantôme, cela inciterait peut-être les membres de l'autre Chambre à réclamer le même genre de liberté.

**M. Watson:** Très bien.

[Text]

I did not detect any reference to the Supreme Court in your remarks. At the last meeting of this committee I questioned the Minister of Justice about the logic of increasing the number of members of the Supreme Court from nine to eleven and in his explanation of the logic—I do not know if the remarks are available yet in minute form, but if my recollection is correct he asserted that a major part of the reason was the need to give British Columbia representation on the Supreme Court. Has this been raised in British Columbia? It is the first time I have heard the reason. But is this a reason current in British Columbia? Is this something that has been requested in British Columbia?

**Mr. Gibson:** I am not a lawyer, but my understanding is that in at least some legal circles there is a certain amount of annoyance that there has not been a Supreme Court judge from British Columbia since, I think Mr. Lang said in his written remarks, 1962 or something like that. I did not comment on the Supreme Court clauses because I just do not consider myself competent to do that.

**Mr. Watson:** The final question, Mr. Gibson, is really—I do not know how you are going to answer it. It seems to me we should judge all proposals for change on the basis of whether or not they are going to simplify or complicate the manner in which Canada is governed in the future. Now for your propositions. Do you envisage that the adoption of your propositions would tend to simplify or tend to complicate further the manner in which we are governed?

• 1630

**Mr. Gibson:** I must say to you in all honesty that I believe it would complicate it. I do not think that is a bad thing if you get better government as a result of it. The proposed House of the Federation, for example, I think would complicate without giving you better government. These are all judgment thoughts.

**Mr. Watson:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Forsey.

**Senator Forsey:** I have two questions, Mr. Chairman. First of all, they both relate to the proposal for fixed dates for elections, on which my old friend, the Honourable J. M. MacDonald, commented years ago when it was put forward by some zealous member of the Conservative Party, but I suppose you realize you are simply asking for the end of responsible government.

I want to ask two specific questions about this. First of all, what would you do if you had a fixed date for an election and your election resulted in a tie?

**Mr. Gibson:** The election resulted in a tie?

**Senator Forsey:** Yes.

**Mr. Gibson:** Well, presumably the Governor General would, according to the then constitutional usages, summon whoever was appropriate to head the government and see what happened.

[Translation]

Je ne pense pas que vous ayez mentionné la Cour suprême dans votre mémoire. A la dernière réunion du comité, j'ai demandé au ministre de la Justice d'expliquer pourquoi on augmente le nombre de juges à la Cour suprême, de 9 à 11. Dans les explications qu'il m'a données, je ne sais pas si cela a été consigné, il a dit que cette mesure était en grande partie due à la nécessité de donner à la Colombie-Britannique une représentation juste à la Cour suprême. A-t-on soulevé la question en Colombie-Britannique? C'est la première fois que j'en entends parler. Est-ce qu'on mentionne souvent cette raison en Colombie-Britannique? Votre province a-t-elle demandé cela?

**M. Gibson:** Je ne suis pas avocat, mais je crois que dans certains milieux juridiques, on est un peu mécontent du fait qu'il n'y a pas eu, à la Cour suprême, de juges venant de la Colombie-Britannique depuis 1962 ou à peu près, comme M. Lang l'a dit dans sa déclaration écrite. Je n'ai pas parlé des articles portant sur la Cour suprême parce que je n'estime pas avoir la compétence voulue pour le faire.

**M. Watson:** Je ne sais pas comment vous allez répondre à ma dernière question, monsieur Gibson. Nous devrions pouvoir nous demander, en étudiant les réformes proposées, si elles vont simplifier ou compliquer la façon dont le Canada sera gouverné à l'avenir. Maintenant, voyons vos propositions. Croyez-vous que l'adoption de vos propositions aiderait à simplifier ou à compliquer davantage la manière dont on nous gouverne?

**M. Gibson:** Je dois avouer, en toute franchise, que cela compliquerait les choses. Cependant, je ne crois pas que ce soit forcément mauvais, pourvu que cela résulte en un meilleur gouvernement. Par exemple, l'éventuelle Chambre de la Fédération compliquerait les choses sans nous donner un meilleur gouvernement. Cependant, il s'agit de questions de jugement.

**M. Watson:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** J'ai deux questions à poser, monsieur le président. Tout d'abord, ces deux questions portent sur la proposition d'élections à date fixe, questions qui avaient attiré quelques commentateurs de la part de mon vieil ami, l'honorable J. M. MacDonald, il y a bien longtemps lorsque cette procédure a été proposée par quelques zélés députés du parti conservateur, mais je crois que vous vous rendez déjà compte que vous proposez la disparition de nos gouvernements responsables.

J'aimerais vous poser deux questions précises à ce sujet. Tout d'abord, qu'arriverait-il si, à l'occasion d'une élection à date fixe, il y avait égalité entre les partis?

**M. Gibson:** S'il y avait égalité entre les partis?

**Le sénateur Forsey:** Oui.

**M. Gibson:** Je crois bien qu'alors le Gouverneur général, d'après l'usage constitutionnel, inviterait le parti qu'il jugerait approprié à former le gouvernement et l'on attendrait de voir ce qui se passe.



## [Texte]

**Senator Forsey:** But my dear sir, if you have a tie you cannot elect a Speaker and it becomes completely impossible for Parliament to transact business. You cannot move a motion because to move a motion you have to start off with Mr. Speaker. If you have got a tie you cannot elect a Speaker.

If you tell me that this cannot happen, let me tell you it has happened twice within the confines of what is now the Dominion of Canada, in 1859 in Prince Edward Island and in 1908 in Newfoundland. In each case the legislature proved totally unable to elect a Speaker and the only way out was a fresh election. But if you had in the constitution a provision that there should be no election for four years except on the passage of a vote of want of confidence, or whatever it is, they would have been absolutely stuck. How would you deal with a situation like that?

**Mr. Gibson:** I would think one would take your advice and put a provision for that in there.

**Senator Forsey:** In other words, your proposal for fixed dates for elections is "knobs on."

**Mr. Gibson:** Not at all, no. There is no reason why there should not be exceptional provisions, but I am saying that in the ordinary course of events the Prime Minister's flexibility to dissolve at any time should be circumscribed.

**Senator Forsey:** The next point. I am probably the only person in this room who is old enough to have a distinct recollection of the election of 1911, and I read something about what brought it on. In July 1911 the House of Commons was considering the proposed Reciprocity Agreement. It had been debating it for some time. The Conservative Opposition had been exerting its constitutional right to obstruct a very valuable part of parliamentary government.

**An hon. member:** Hear, hear!

**Senator Forsey:** It is a right not to be lightly used. One can apply to it what the Prayer Book says about marriage—not by any to be taken in hand lightly, unadvisedly or wantonly, but reverently, discreetly, advisedly, soberly, and in the fear of the Lord.

In 1911 the Conservative Party, for what seemed to it good and sufficient reasons, undertook discreetly, advisedly, soberly, to oppose the Reciprocity Agreement. The Government of Sir Wilfrid Laurier had been elected three years before. It had an overwhelming majority but the Conservative Party, rightly judging that the people of Canada did not want the Reciprocity Agreement, obstructed and obstructed and obstructed until they forced Sir Wilfrid Laurier to advise the dissolution of Parliament at the end of three years and not at the end of four or five, or whatever it might be.

Now there is a most important part of the principle of responsible government, the possibility for an Opposition, alas, now seriously—what is the world?—hindered by the new rules in the House of Commons to obstruct and force a government with a majority to go to the people on something on which it

## [Traduction]

**Le sénateur Forsey:** Mais, mon cher monsieur, s'il y a égalité, on ne peut élire d'orateur et la Chambre, alors, ne peut absolument pas siéger. On ne peut proposer de motions, parce que toute motion doit être présentée à l'orateur. S'il y a égalité, on ne peut élire d'orateur.

Si vous prétendez que cela ne pourra jamais arriver, permettez-moi de vous rappeler que c'est arrivé deux fois déjà sur le territoire de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le Canada, soit en 1859 dans l'Île-du-Prince-Édouard et en 1908 à Terre-Neuve. Et dans les deux cas, la Chambre n'a pas pu élire d'orateur et la seule solution fut de recourir immédiatement aux urnes. Mais si la Constitution prévoyait qu'il n'y aurait qu'une élection tous les 4 ans, sauf en cas d'un vote de défiance, ou de quelque chose du genre, plus rien ne pourrait s'accomplir. Que feriez-vous en pareil cas?

**M. Gibson:** Je crois qu'on devrait tenir compte de votre avertissement et prévoir ce genre de choses dans la Constitution.

**Le sénateur Forsey:** En d'autres termes, votre proposition concernait les élections à date fixe est «conditionnelle».

**M. Gibson:** Pas du tout. Rien ne s'oppose à ce qu'on prévoie des situations d'exception, mais je veux tout simplement dire que, dans le cours normal des choses, le premier ministre ne puisse déclencher d'élections quand cela lui chante.

**Le sénateur Forsey:** Autre question. Je suis probablement le seul dans cette salle qui soit assez vieux pour se rappeler distinctement les élections de 1911 et j'ai fait quelques recherches sur les causes de cet appel au peuple. En juillet 1911, la Chambre des communes étudiait une proposition d'accord de réciprocité. Le débat se poursuivait depuis quelque temps. L'opposition, c'est-à-dire le parti conservateur, exerçait son droit constitutionnel à l'obstruction systématique, droit très important lorsqu'il s'agit d'un gouvernement de type parlementaire.

**Une voix:** Bravo!

**Le sénateur Forsey:** C'est un droit dont on ne peut se servir à la légère. On pourrait même y appliquer ce que dit le Livre des prières à propos du mariage... que personne ne prenne cette institution ni à la légère, ni sans réflexion, ni sans motif sérieux, mais avec respect et discrétion, après mûre réflexion, sérieusement et dans la crainte du Seigneur.

En 1911, le parti conservateur, pour des motifs qui lui semblaient sérieux et raisonnables, a entrepris avec respect, discrétion et sérieux, de s'opposer à l'accord de réciprocité. Le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier avait été élu trois ans auparavant. Il avait alors une majorité écrasante, mais le parti conservateur jugeant, à raison, que le peuple canadien ne voulait rien savoir de l'accord de réciprocité, s'est servi de l'obstruction systématique sans désemparer jusqu'à ce qu'il ait obligé Sir Wilfrid Laurier à dissoudre le Parlement après trois ans au lieu de quatre ou cinq ans.

Voilà une des choses les plus importantes lorsqu'il est question du principe de gouvernement responsable, c'est-à-dire de la possibilité qu'a l'opposition, vraiment, hélas... grâce aux nouveaux règlements de la Chambre des communes, de faire de l'opposition systématique et obliger ainsi un gouvernement

[Text]

appears highly likely that the people oppose the policy of the government. How would you deal with that in your scheme of fixed elections, fixed dates?

**Mr. Gibson:** It seems to me that these things are of a piece. If you take one kind of power away from an executive, you must supplant it with something else. The specific device I proposed to look after a situation of that kind was the power of the government to appeal the particular issue to the people in a single-issue referendum.

• 1635

**Senator Forsey:** Suppose the government did not want to appeal to the people for a referendum and just said to the Opposition, "Go to grass or go to Jericho or take a jump in the Ottawa River".

**Mr. Gibson:** In that case the government could not want the measure very badly. If the government did not think it could...

**Senator Forsey:** No, no; but the government would have the majority, as Sir Wilfrid had a clear majority. He could not push the thing through but thanks to the democratic right of the Conservative Party to obstruct, he was prevented from doing so and he had to appeal to the people. But under your scheme I do not think he would have to appeal at all.

**Mr. Gibson:** It seems to me he would have to...

**Senator Forsey:** He just carried his measure right through and I might add that he had a large and servile majority in the Senate at the time.

**Mr. Gibson:** It seems to me he would have had the specific appeal of a referendum or, whereas you point out, the rules respecting House of Commons debate are now rather more restrictive, it might be possible to loosen them if one had this kind of alternate device.

**Senator Forsey:** But he would not have needed his referendum. He could have pushed the thing through with a complacent majority of the House of Commons and a complacent majority in the Senate in the teeth of the popular will but he was prevented from doing so, thanks to the fact that he could be obstructed and forced to an election.

**Mr. Gibson:** But in that case—and I am sorry to keep referring to other parts of the proposals—it would be completely open to those so violently opposed to it to have an initiative referendum and suspend the action of that law until the next election. Again, there are checks and balances.

**Senator Forsey:** You mean the Conservatives would have initiated a referendum?

**Mr. Gibson:** Or any group of people with enough signatures could.

**Senator Forsey:** But in this specific instance... I see; all right, thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you very much, Mr. Gibson, on behalf of all members of the

[Translation]

majoritaire de faire appel au peuple lorsqu'il y a une politique du gouvernement à laquelle ce peuple s'opposerait manifestement. Comment pourriez-vous régler cette question s'il y a des élections, comme vous le proposez, à date fixe?

**M. Gibson:** Il me semble que tout cela se tient. Si vous enlèvez un certain pouvoir à l'exécutif, vous devez le remplacer par autre chose. Le mécanisme que j'ai proposé afin de tenir compte de ce genre de situation était justement le pouvoir du gouvernement de faire appel au peuple afin de régler une question précise par la voie d'un référendum.

**Le sénateur Forsey:** Mais que faire alors si le gouvernement ne veut pas faire appel au peuple par voie d'un référendum? Que faites-vous si le gouvernement dit à l'Opposition d'aller se promener?

**M. Gibson:** Alors, c'est que le gouvernement ne voudrait pas vraiment adopter la mesure en question. Si le gouvernement était d'avis qu'il ne pourrait pas...

**Le sénateur Forsey:** Mais non, le gouvernement serait majoritaire, tout comme celui de Sir Wilfrid Laurier. Il aurait pu faire adopter l'accord, mais puisque le parti Conservateur avait le droit démocratique de faire de l'obstruction, le gouvernement ne pouvait pas le faire et devait recourir aux urnes. Or, selon la mesure que vous proposez, il ne serait pas du tout obligé de faire appel au peuple.

**M. Gibson:** Il me semble qu'il aurait été obligé de...

**Le sénateur Forsey:** Il a fait tout simplement adopter la mesure en question, et je vous fais remarquer en passant qu'il disposait d'une majorité servile au Sénat aussi.

**M. Gibson:** Il aurait pu avoir recours à un référendum, et un tel mécanisme aurait pour effet de rendre moins restrictif le règlement actuel de la Chambre des communes.

**Le sénateur Forsey:** Mais il n'aurait pas été obligé de tenir un référendum. Il aurait pu faire adopter l'accord grâce à la majorité dont il disposait à la Chambre des communes et au Sénat, malgré la volonté du peuple, mais puisque les partis de l'Opposition pouvaient faire de l'obstruction systématique, il n'a pas pu procéder ainsi et a dû déclencher des élections.

**M. Gibson:** Mais alors... excusez-moi... je vais me rapporter encore une fois à une autre proposition. Ceux qui s'opposent carrément aux mesures du gouvernement pourraient toujours exiger qu'un référendum ait lieu, pour suspendre ainsi l'application de la loi jusqu'aux prochaines élections. Notre système comporte donc des freins et contre-poids.

**Le sénateur Forsey:** Voulez-vous dire que les Conservateurs auraient pu exiger qu'un référendum ait lieu?

**M. Gibson:** Oui, le parti Conservateur ou n'importe quel autre groupe qui obtient assez de signatures.

**Le sénateur Forsey:** Mais dans ce cas-ci... Ah, oui, je vous comprends. Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Gibson, de la part des membres du comité, je tiens à vous remercier

[Texte]

Committee for having made such a long trip and for having devoted so much work in the preparation of your brief.

**Mr. Gibson:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Just a minute. It is only 4.35 p.m. We usually adjourn at 5 p.m. I understand that Mr. Atkey has a statement of about 20 minutes. I would suggest that we should hear him now; however, before we invite him to join us, I would like to submit a problem that we have.

If you look at our program for tomorrow, Wednesday, the Canadian Bar Association is supposed to appear for the whole day. We have been told that Mr. Viau will not be able to come because he had to go to Australia so we may have only Dr. La Forest to represent the Canadian Bar Association. Dr. La Forest also wants to appear before us in his own personal capacity but as he will be alone in this kind of dual role, if we were to give him the whole day on Wednesday, it would certainly be quite a lot of time. Therefore, if we agree to this, this would leave Thursday free as far as we are concerned at the moment.

If you want to continue to work on Thursday—and that would be my suggestion—I understand that Mr. Fairweather, the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, and Mr. Yalden, the Commissioner of Official Languages, would be prepared to change their program and to appear before us on Thursday. Is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, on the question of the Canadian Bar Association, I take it that Mr. La Forest, did you say, would be alone on behalf of the Canadian Bar Association? Are there no other officials?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** There is a possibility that he might be accompanied by someone else.

**Mr. Breau:** If I recall correctly, Mr. La Forest may have had a contribution that may have been different from the position of the Canadian Bar Association and that was the reason we had two separate meetings. In this case we would have the Canadian Bar Association position . . .

• 1640

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I presume that if we proceeded this way we could hear him as the representative of the Canadian Bar in the morning and then in his own personal capacity in the afternoon.

**An hon. Member:** Lawyers speak with forked tongue.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Guay.

**M. Guay:** Est-ce que M. Laforest doit faire partie de la délégation de l'Association du Barreau canadien pour la journée de mercredi?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui.

**M. Guay:** Très bien.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mais j'ai entendu dire qu'il a des idées personnelles qui ne sont pas nécessaire-

[Traduction]

d'être venu d'aussi loin et aussi pour l'excellent mémoire que vous avez préparé.

**M. Gibson:** Je vous en prie.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il est seulement 16 h 35 et d'habitude nous levons la séance à 17 heures. Si je comprends bien, M. Atkey aura besoin de 20 minutes pour faire sa déclaration préliminaire. Je propose donc de l'entendre maintenant, mais nous avons tout d'abord un petit problème à régler.

Comme vous le voyez, l'Association du Barreau canadien est censée comparaître toute la journée demain. On nous dit que M. Viau ne pourra pas venir parce qu'il a dû partir pour l'Australie, ce qui veut dire que M. La Forest sera le seul représentant de l'association. M. La Forest aimerait également comparaître à titre personnel, mais puisqu'il sera le seul témoin, j'ai l'impression que toute la journée de mercredi serait un peu trop pour un seul témoin.

Si vous voulez, nous ne convoquerons pas de nouveaux témoins pour jeudi. Si vous voulez toujours siéger jeudi, et c'est ce que je vous propose, M. Fairweather, commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne, ainsi que M. Yalden, commissaire aux langues officielles, pourront modifier leur agenda et comparaître jeudi. Êtes-vous tous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Breau:** Monsieur le président, dois-je comprendre que M. La Forest sera le seul représentant de l'Association du Barreau canadien à comparaître devant nous? Il ne sera pas accompagné de fonctionnaires?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il se peut qu'il soit accompagné par un autre représentant de l'association.

**M. Breau:** Si je ne m'abuse, M. La Forest allait peut-être présenter un point de vue différent de celui de l'association, et c'est pour cela que nous avions projeté deux séances. Cela veut dire que nous allons entendre le point de vue de l'Association du Barreau canadien . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** On pourrait toujours l'entendre à titre de représentant de l'Association du Barreau canadien durant la matinée, et à titre personnel l'après-midi.

**Une voix:** Les avocats ont la langue fourchue.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Guay.

**Mr. Guay:** Will Mr. Laforest be delegate of the Canadian Bar Association on Wednesday?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Mr. Guay:** Very well.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** But I have been told that he has some personal opinions which may not



*[Text]*

ment celles qui sont contenues dans le mémoire que l'Association du Barreau canadien doit soumettre au comité.

**Miss MacDonald:** As I understand it, he will be representing only the committee and by no means the Canadian Bar Association.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes, and probably report on what happened to the report.

**Miss MacDonald:** We know that. That is why I say he should not be representing the Canadian Bar Association.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** So, is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lee.

**Mr. Lee:** We are going to vote on Miss MacDonald's motion tomorrow afternoon?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes. Of course this will give us more time tomorrow afternoon to consider that motion.

**Mr. Breau:** Mr. Chairman, do you foresee that we will have a debate on the motion or just vote on it?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am in the hands of the Committee. I was not here last Wednesday but I understand that the discussion on the substantive aspect of the motion was not terminated last week, so I would be prepared to hear members on that aspect of the motion before we vote.

**Mr. Breau:** It seems to me we should understand how much time we will take to debate it. I have other things to do tomorrow evening than just sit here and listen to that debate.

**Miss MacDonald:** Why do we not vote now?

**Mr. Breau:** I could vote now. I could have voted last week.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We may find that we will have enough time with Mr. La Forest tomorrow morning and then devote the afternoon, or part of the afternoon, to the discussion of the motion.

**Mr. Breau:** Could I make the suggestion that just in case we do run out of time, we have a limit of one hour of debate and then the vote?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I suppose we could delay this until tomorrow and see how it goes and then you could propose a motion.

**Mr. Atkey.** Mr. Atkey is a barrister and solicitor, a former M.P., and is with the firm of Osler, Hoskin & Harcourt in Toronto. I understand that he intends to make a statement and then we will adjourn until 8 o'clock.

**Mr. R. Atkey (Barrister and Solicitor, Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto):** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Collenette:** On a point of order, I think you neglected to point out, Mr. Chairman, in all respect, that Mr. Atkey is a nominated candidate for the Progressive Conservative Party at the next federal election.

**Mr. Atkey:** Mr. Chairman, Senators, Members, when I appeared before the last special joint committee on the consti-

*[Translation]*

necessarily be those contained in the Canadian Bar Association brief to be submitted to this Committee.

**Mlle MacDonald:** Si j'ai bien compris, il ne représentera que le comité, et absolument pas l'Association du Barreau canadien.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui, et il expliquera sans doute ce qui est advenu du rapport.

**Mlle MacDonald:** Nous le savons. C'est pourquoi il ne devrait pas représenter l'Association du Barreau canadien.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Alors, vous êtes tous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Lee.

**M. Lee:** Allons-nous voter sur la motion de M<sup>lle</sup> MacDonald demain après-midi?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui, et cela nous donnera plus de temps demain après-midi pour étudier cette motion.

**M. Breau:** Monsieur le président, prévoyez-vous un débat de cette motion ou une simple mise aux voix?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je suis à la disposition du comité. Je n'étais pas ici mercredi dernier, mais il semble qu'on n'a pas terminé la semaine dernière le débat sur le libellé de la motion, et je serai donc prêt à entendre les membres du comité au sujet de la motion avant de la mettre aux voix.

**M. Breau:** Il me semble qu'il faudrait quand même savoir combien longtemps durera le débat. J'ai d'autre chose à faire demain soir que d'écouter ce débat.

**Mlle MacDonald:** Pourquoi ne pas voter immédiatement?

**M. Breau:** Je pourrais le faire. J'aurais pu voter la semaine dernière.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Peut-être aurons-nous suffisamment de temps demain matin pour entendre M. La Forest, et nous pourrions alors consacrer tout l'après-midi ou une partie de l'après-midi au débat de cette motion.

**M. Breau:** Alors pourrais-je proposer que si nous manquons de temps, que nous limitions le débat à une heure, et qu'ensuite nous votions?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Peut-être pourrions-nous attendre à demain, pour voir ce qu'il en est, et vous pourriez alors proposer cette motion.

Monsieur Atkey. M. Atkey est avocat, ancien député, et membre de la maison Osler, Hoskin et Harcourt de Toronto. M. Atkey présentera son mémoire, et ensuite nous suspendrons la séance jusqu'à 20 heures.

**M. R. Atkey (avocat et notaire de la maison Osler, Hoskin et Harcourt, Toronto):** Merci, monsieur le président.

**M. Collenette:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Vous avez négligé de mentionner que M. Atkey est un candidat choisi par le parti progressiste-conservateur aux prochaines élections fédérales.

**M. Atkey:** Monsieur le président, messieurs les sénateurs, membres du comité, lorsque j'ai comparu devant le dernier

## [Texte]

tution almost eight years ago, I had occasion to state what I believe the Canadian constitution to be all about. Rather than being merely the institutions and their interrelationships as described by the British North America Act, I included in my definition at that time such fundamental statutes as the Canadian Bill of Rights, the Supreme Court Act and the Statute of Westminster, as well as the many conventions, practices, procedures and principles that have evolved in the Canadian federation over the course of time.

• 1645

My view then, as now, was that the Constitution of Canada must be considered in the broadest sense, particularly when one is considering the process for structuring meaningful and effective reform.

Since June, it has become apparent that the Government of Canada has rejected this broader notion of the constitution and has seized on a narrower legalistic notion in order to justify unilateral federal action in making basic changes to the Senate, the Head of State, and the Supreme Court of Canada, as well as the first phase adoption of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and all that goes with it under Clause 131.

In my opinion, some, if not all, of these changes, if made unilaterally, will violate a basic constitutional convention in Canada to the effect that fundamental institutions of the federation, and their practices and powers, cannot be altered without consultation and agreement of the constituent parts of the federation. This proposed violation of a basic convention of our constitution is so serious in my opinion that it will set back, rather than enhance, the process of effective constitutional reform which is so necessary if this country is to survive.

Now, in practical terms, the unilateral approach inherent in phase one is simply bad federalism. Already the antagonism towards Ottawa in ten provincial capitals is more intense than it has been since the late sixties. The sheer lunacy of threatened unilateralism, if allowed to proceed, may well swallow up and destroy many of the good ideas to be found in some of the provisions in Bill C-60, resulting in the ugly spectacle of bad process devouring good substance.

To me, this is a matter of profound regret and sadness, not just because it is an impediment to constitutional reform and the optimism of the late sixties and early seventies but because I see the potential destruction of many of the important and complex federal-provincial relationships that have developed in recent times, the continuation of which would be so necessary to a proper functioning of the federation under revised arrangements.

Why has the federal government chosen bad process to achieve substantive reform? We get a clue in the paper entitled *A Time for Action* where the Prime Minister, at page 24, expresses concern that more than half a century of consti-

## [Traduction]

Comité mixte spécial sur la constitution il y a de cela huit ans, j'ai eu l'occasion d'exprimer mes idées sur la conception de la Constitution canadienne. Plutôt que de m'en tenir aux institutions et leurs rapports tels que décrit dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, j'ai inclut dans ma définition les lois fondamentales telles que la Charte canadienne des droits, la Loi sur la Cour suprême et le Statut de Westminster, ainsi que les conventions pratiques, procédures et principes adoptés par la Fédération canadienne au cours des ans.

Je croyais alors, et je n'ai pas changé d'avis, que la constitution du Canada doit être étudiée dans le sens le plus large du terme, surtout si l'on entend mener à bonne fin une réforme sensée et efficace.

Depuis le mois de juin, il est devenu évident que le gouvernement du Canada a rejeté cette définition plus large de la constitution pour s'en tenir à une vue plus étroite et plus juridique afin de justifier l'action fédérale unilatérale pour apporter des modifications fondamentales au Sénat, au chef de l'État et à la Cour suprême du Canada, sans oublier l'adoption, en première partie, de la charte canadienne des droits et libertés et tout ce qui s'ensuit à l'article 131.

A mon avis, certains de ces changements, sinon tous, s'ils se font unilatéralement, violeront un principe constitutionnel canadien fondamental qui porte que les institutions fondamentales de la fédération ainsi que leurs droits et pouvoirs ne peuvent être changés sans que les parties constituantes de la fédération n'aient été consultées et n'aient pu signifier leur accord. Cette violation proposée d'un principe fondamental de notre constitution est tellement grave, à mon avis, qu'elle retardera, plutôt qu'elle n'accélérera, cette réforme constitutionnelle efficace tellement nécessaire si nous voulons que le pays survive.

Question pratique, cet unilatéralisme inhérent à la phase I est tout simplement la preuve d'un fédéralisme mal compris. L'antagonisme qu'on sent déjà dans les dix capitales provinciales envers Ottawa est plus grave maintenant qu'il ne l'a jamais été depuis le milieu des années 60. Cette folie pure est simple qui a pour nom unilatéralisme, si elle se concrétise, voilera à nos yeux, si elle ne les fait disparaître complètement, certaines des bonnes idées qui se trouvent dans certaines dispositions du projet de loi C-60, et la forme l'emportera alors sur le fond, qui est valable.

Quant à moi, je le regrette et cela m'attriste non seulement parce que c'est un obstacle à cette réforme constitutionnelle et à cet optimisme que nous connaissons depuis la fin des années soixante et le début des années soixante-dix, mais aussi parce que je vois la destruction possible de bon nombre de ces relations fédérales-provinciales importantes et complexes qui ont vu le jour depuis peu et qui doivent se prolonger dans le temps si l'on veut que la fédération survive à ces nouveaux accords.

Pourquoi le gouvernement fédéral s'est-il servi d'une forme rébarbative pour faire connaître le fond de sa réforme? On en trouve un indice dans le document intitulé *Le temps d'agir* où le premier ministre, à la page 24, s'inquiète de que plus d'un

## [Text]

tutional discussion has elapsed, involving much energy but without success. He is frustrated, I am frustrated, and I am sure many are frustrated. And he wants a process: "capable of inspiring confidence that success is possible within a reasonable period of time". Unfortunately, and I say this with regret, his phase one deadline of July 1, 1979 has so far had the opposite effect, and only hardened the lines. The proof is clear enough from Regina on August 10 this year.

Now, that unworkable deadline is bad enough, but to suggest that unilateral changes to basic institutions and practices of a federation be meaningfully debated, let alone completed, before federal proposals for distribution of powers are even on the table for discussion with the provinces is, in my opinion, totally unreal.

For some reasons the federal government seems obsessed with the apparent legal latitude which it claims for Parliament under Section 91(1) of the British North America Act. It is almost as if the discovery of the potentially broad ambit of unilateral power granted to Parliament by that section is now considered the only hope of achieving constitutional reform because it obviates the necessity for consultation and agreement with the provinces.

The rush to unilateralism permitted by Section 91(1) is only too evident when one looks at the provisions in Bill C-60 involving the provinces in the appointments to the House of Federation and to the Supreme Court of Canada. Why else would there be a subclause like 63(3) allowing the House of Commons to select provincial members of the new House in the event a provincial legislature defaults in making its selection within the required time? Why else would there be a subclause like 106(5) allowing the Attorney General of Canada to select all members of a nominating convention in the event of the attorney general of a particular province failing to make his selection? Is not all this really the tail wagging the dog—preserving legal unilateralism as an option at all cost regardless of the substantive impact on the Upper House and the Supreme Court?

Now, I am aware that this Committee has had presented to it an extensive legal argument by Professor Lederman, who is, in my opinion, an eminent constitutional scholar, to the effect that the basic changes in Bill C-60 concerning the Senate and the Head of State require the concurrence of the provinces as well as a joint address from Parliament before they can become law.

• 1650

As I understand it, Professor Lederman is of the view that Section 91(1) does not give Parliament the right to make these basic changes by ordinary statute unilaterally because they are changes that involve:

## [Translation]

demi siècle de débats constitutionnels n'a pas eu de franc succès malgré tous les efforts consacrés à la question. Il se sent frustré et moi aussi, et je suis sûr qu'il y en a bien d'autres qui partagent ces sentiments. Et il veut un processus qui doit: «nous permettre d'espérer que, cette fois, nous réussirons, et cela dans des délais raisonnables.» Malheureusement, et je le dis à regret, l'imposition du délai fixé au 1<sup>er</sup> juillet 1979 a eu, jusqu'ici, l'effet contraire et tous ont durci leur position. On en a eu une preuve bien évidente à Régina, le 10 août de cette année.

Cette échéance rend déjà les choses difficiles, mais, d'après moi, on fait preuve d'irréalisme flagrant en prétendant que les changements unilatéraux aux institutions fondamentales et aux droits de la fédération peuvent se débattre, et que les débats seront terminés, avant même que les propositions fédérales concernant la répartition des pouvoirs ne soient présentées aux provinces.

Pour une raison, le gouvernement fédéral semble obnubilé par la latitude apparente qu'il réclame en vertu de l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du nord britannique. Comme si le pouvoir unilatéral accordé au Parlement grâce à une interprétation très large de cet article était la seule façon d'en arriver à une réforme constitutionnelle, parce qu'elle rend inutile la consultation avec les provinces ainsi que leur accord.

Le recours à l'unilatéralisme offert par l'article 91(1) n'est que trop évident lorsqu'on étudie les dispositions du bill C-60 concernant le rôle des provinces pour les nominations à la Chambre de la fédération et à la Cour suprême du Canada. Sinon, pourquoi y trouverait-on un alinéa 63(3) permettant à la Chambre des communes de choisir les représentants provinciaux de la nouvelle Chambre si jamais une assemblée provinciale ne faisait pas connaître son choix dans les délais prescrits? Sinon, pourquoi y trouverait-on un paragraphe 106(5) permettant au procureur général du Canada de choisir tous les membres d'une réunion de mise en candidature si le procureur général d'une province hésitait à faire connaître son choix? Ne mettons pas la charrue avant les bœufs... en tenant à cet unilatéralisme juridique envers et contre tous sans égard aux retombées que cela peut avoir sur la Chambre haute et à la Cour suprême.

Je sais que le professeur Lederman, éminent spécialiste en matière de constitution, a, à mon avis, présenté tout un dossier d'arguments juridiques portant que les changements fondamentaux proposés dans le bill C-60 concernant le Sénat et le chef de l'État doivent être entérinés par les provinces et par les deux chambres du Parlement avant d'être inscrits dans la Loi.

Si j'ai bien compris le professeur Lederman, il est d'avis que l'article 91(1) ne confère pas le droit au Parlement de faire ces changements fondamentaux en adoptant unilatéralement une loi ordinaire puisqu'il s'agit de modifications qui mettent en jeu



## [Texte]

"... rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a Province ..."

that which I described being one of the five exception clauses to Section 91(1). At the same time he argues that that exception should be read as synonymous with or equivalent to the fourth principle of the Favreau White Paper of 1965 which requires provincial consultation and agreement for an "amendment directly affecting federal-provincial relationships".

Professor Lederman has perceptively pointed out that the current government in its recent White Paper on constitutional amendment, released August 9, has made critical changes to this fourth principle by referring to it as a mere observation" and by omitting an important aspect of it. Professor Lederman argues that the fourth principle of the Favreau White Paper of 1965 is in fact historical usage that has by now "crystallized into full-fledged constitutional law". With this argument I am in full agreement. Professor Lederman goes on to argue that the fourth principle as constitutional law should be recognized and enforced by the courts. And he suggests a reference to the Supreme Court of Canada on the point would be warranted.

Just last Thursday the Minister of Justice, Mr. Lang, tabled a 16 page legal opinion. I had the opportunity of reviewing it over the long week-end and I have these observations. First, respecting the proposal to replace the Senate with a House of the Federation, the Minister argues that procedures prescribed in the bill for selection of one-half the members by provincial legislatures or government do not impose an obligation on them. He suggests that such procedures are merely optional and if the provinces choose not to make such a selection, the House of Commons may do it in their place under Clause 63(3). However, close examination of that clause reveals that it is in effect merely a default provision, not an option.

Clause 63(1) and 63(2) clearly impose duties on the provincial legislatures and therefore interfere with their rights or privileges. Moreover, the regional representation of the provinces and hence their governments guaranteed by Section 22 of the BNA Act is also altered by Bill C-60, again constituting an interference with the rights or privileges of the province. The general nature of the interference both on grounds of duty imposed and changes to regional representation is stated in plain language in the federal paper "A Time for Action" at page 23 and I quote:

Essential features of the new House would be the recognition of a role for the provinces in the selection of its members, and provision for proportionately greater representation to the eastern and western parts of the country, with substantial adjustment to ensure adequate representation for western Canada which, until now has not received a share commensurate with its growing importance.

Respecting Supreme Court appointments, Clause 106 imposes a duty on the provincial Attorney General of the home prov-

## [Traduction]

«... des droits ou privilèges accordés ou dévolus à l'Assemblée législative ou au gouvernement d'une province par la présente ou par tout autre loi constitutionnelle ...»

c'est-à-dire l'un des cinq articles d'exception que j'ai cités à l'article 91(1). Il dit aussi que cette exception est l'équivalent du quatrième principe du Livre blanc de Favreau de 1965, qui exige que les provinces soient consultées et donnent leur accord pour tout «amendement touchant directement les relations fédérales-provinciales».

Le professeur Lederman a perspicacement souligné que le gouvernement actuel, dans son récent Livre blanc sur les amendements constitutionnels, publié le 9 août, a grossièrement modifié ce quatrième principe en disant que ce n'était qu'une «observation» et en omettant un aspect important. Le professeur Lederman souligne que le quatrième principe du Livre blanc de Favreau de 1965 porte que l'usage historique a d'ores et déjà «consacré la loi constitutionnelle». Je suis tout à fait d'accord avec lui. Le professeur Lederman poursuit en disant que le quatrième principe devrait être reconnu et appliqué par les tribunaux en matière de droit constitutionnel, et il propose qu'il serait opportun de s'en reporter à la Cour suprême du Canada sur ce point.

Jeudi dernier, le ministre de la Justice, M. Lang, a déposé une opinion juridique de 16 pages. J'ai eu l'occasion de l'étudier pendant cette longue fin de semaine et voici mes observations: D'abord, concernant cette proposition de remplacer le Sénat par une Chambre de la Fédération, le Ministre prétend que les procédures prescrites dans le bill concernant le choix de la moitié des membres de cette Chambre par les assemblées législatives ou par les gouvernements provinciaux ne les obligent en rien. Il prétend que chacun peut choisir cette procédure à sa discrétion et que si les provinces refusent de faire ce choix, la Chambre des Communes peut le faire à leur place en vertu de l'article 63(3). Cependant, l'étude attentive de cet article nous permet de constater qu'il s'agit d'une mise en demeure et que les provinces n'ont pas le choix.

Les articles 63(1) et 63(2) imposent clairement certaines obligations aux assemblées législatives provinciales et briment donc ainsi leurs droits ou privilèges. De plus, la représentation régionale des provinces, donc, de leur gouvernement, garantie par l'article 22 de l'AANB, se trouve aussi changée par le Bill C-60, ce qui constitue encore de l'ingérence dans les droits ou privilèges des provinces. La nature générale de cette ingérence qui s'effectue par le biais d'obligations imposées et de modifications apportées à la représentation régionale est clairement expliquée dans le document du gouvernement fédéral intitulé *Le temps d'agir* à la page 25, et je cite:

Parmi les caractéristiques essentielles de cette nouvelle Chambre, signalons le rôle que joueraient les provinces dans le choix de ses membres et la représentation accrue qu'il conviendrait d'octroyer aux régions de l'est et de l'ouest du pays. Un ajustement important doit, en effet, être effectué dans le cas de l'Ouest dont la représentation, jusqu'à présent, n'a pas été à la mesure de son importance croissante.

En ce qui concerne les nominations à la Cour suprême, l'article 106 impose une obligation au procureur général de la province

## [Text]

ince of the nominee, albeit with the default provision again, which may well constitute an interference with provincial government rights and privileges. The role of the Attorney General is not optional in the bill as the Minister of Justice contends. The federal paper referred to above contemplates the provincial Attorney General acting on behalf of the provincial government of which he is a part. That is the language in the paper.

On changes to the head of state proposed in Clauses 42 and 43 of Bill C-60, the Minister of Justice argues that, and I quote:

No one has yet demonstrated how the position of the Crown in relation to provincial governments would be affected in any way.

But if one reads the plain words of Clauses 42 and 43, it is clear that the Governor General of Canada becomes the head of state in Canada rather than the Queen and the press release accompanying the bill states this specifically. These provisions will mean a change in the relationship between the Queen and the Lieutenant Governor in each province. The fact that the Lieutenant Governor is not merely a delegate of the Governor General who appoints him but is a direct representative of the Queen for all purposes of provincial government was well established in 1892 by the Privy Council in *Liquidators of the Maritime Bank of Canada versus the Receiver General of New Brunswick*, cited 1892, Appeal Cases 437, where Lord Watson said this, and I quote:

... "a Lieutenant-Governor, when appointed, is as much the representative of Her Majesty for all purposes of provincial government as the Governor-General himself is for all purposes of Dominion government".

Therefore, to change the relationship between the Governor General and the Queen, as in Sections 42 and 43 of Bill C-60, is in effect to change the parallel relationship between the Lieutenant-Governor and the Queen, and is therefore a clear case of interfering with rights and privileges granted to provincial governments.

Another aspect of the changes to Head of State in Bill C-60 is found in revised section 91 where it is provided for the first time that federal legislative powers are exercised in the name of the Governor General of Canada, rather than the Queen as at present. Schedule "A", Number 5, in Bill C-60, relating to amendments to the Interpretation Act make it clear that Acts of Parliament will be enacted in the name of the Governor General of Canada, and not the Queen as at present. By implication, in considering the same parallel relationship that exists between the Queen and the Lieutenant-Governor of a province, it may well be that Acts of the provincial legislature will have to be enacted in the name of the Lieutenant-Governor, rather than Her Majesty, as at present, by virtue of such changes proposed in Bill C-60.

## [Translation]

où réside le candidat, encore avec cette disposition de mise en demeure, qui peut fort bien être perçue comme une ingérence dans les droits et privilèges des gouvernements provinciaux. Le procureur général, contrairement à ce que prétend le ministre de la Justice, doit faire connaître son choix, aux termes du bill. Le document fédéral dont il a été question un peu plus haut, porte que le procureur général provincial agira au nom du gouvernement provincial dont il fait partie. C'est écrit en toutes lettres dans le document.

Concernant les changements apportés au rôle du chef de l'État aux articles 42 et 43 du Bill C-60, le ministre de la Justice prétend ceci:

Personne n'a encore démontré que la relation existant entre la Couronne et les gouvernements provinciaux serait changée.

Cependant, on n'a qu'à lire ce qui se trouve aux articles 42 et 43 pour constater que le gouverneur général du Canada devient le chef d'État au Canada, remplaçant la Reine dans ce rôle, et le communiqué accompagnant le bill le précise sans détour. Ces dispositions veulent dire que la relation entre la Reine et le lieutenant-gouverneur de chaque province sera modifiée. Le fait que le lieutenant gouverneur ne soit pas uniquement un délégué du gouverneur général qu'il nomme mais bien un représentant direct de la reine pour toutes les questions touchant le gouvernement provincial a été établi en 1892 par le Conseil privé dans le procès des liquidateurs de la *Maritime Bank of Canada* contre le receveur général du Nouveau-Brunswick, procès entendu en 1892, appel n° 437, où Lord Watson affirme ce qui suit:

... «quand il est nommé, un lieutenant gouverneur est tout autant le représentant de Sa Majesté pour toutes les questions touchant le gouvernement provincial que ne l'est le gouverneur général lui-même pour toutes les questions touchant le gouvernement du Dominion.»

Conséquemment, si l'on modifiait le rapport existant entre le gouverneur général et la reine, comme on veut le faire aux articles 42 et 43 du Bill C-60, cela équivaldrait en fait à modifier le rapport parallèle existant entre les lieutenants gouverneurs et la reine, ce qui en fait donc nettement une violation des droits et privilèges conférés aux gouvernements provinciaux.

Un autre aspect des changements apportés au statut de Chef d'état dans le Bill C-60 se trouve à l'article 91 où il est prévu pour la première fois que la compétence législative fédérale sera exercée au nom du gouverneur général du Canada, plutôt qu'au nom de la reine, comme c'est le cas actuellement. L'annexe «A», numéro du Bill C-60, portant sur les modifications à la loi d'interprétation démontre clairement que des lois du Parlement seront décrétées au nom du gouverneur général du Canada, et non pas au nom de la reine, comme c'est le cas actuellement. Par implication, et si l'on tient compte du même rapport parallèle existant entre la reine et le lieutenant gouverneur d'une province, il est fort possible que les lois d'une législature provinciale doivent être décrétées au nom du lieutenant gouverneur, plutôt qu'au nom de Sa Majesté comme c'est le cas actuellement, aux termes des modifications proposées dans le Bill C-60.



## [Texte]

Apart from these purely legal arguments already raised by Professor Lederman and discussed by the Minister of Justice in his opinion tabled Thursday, I would draw to the Joint Committee's attention a further legal difficulty concerning the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the attempt to implement it without provincial concurrence in section 131 of Bill C-60. I raise this argument with some regret because, as will be noted later, I strongly support efforts through federal-provincial consultation and agreement to have an entrenched bill of rights as part of our permanent Constitution. Subsection 131(2) is on shaky legal ground because it anticipates an amending procedure not yet known, and which, indeed, may come into conflict with what is specifically required in that subsection. Subsection 131(3)(a), providing for the so called disallowance trade-off upon provincial adoption of the Charter is *ultra vires* in my opinion because it represents a change to the present disallowance provisions found in sections 56, 57 and 90 of the B.N.A. Act, the disallowance power being as much a part of the Provincial constitution being affected as much as the power of the Constitution of Canada. With respect to subsection 131(3)(b), this may well be an *ultra vires* attempt to interfere with the Constitution of Ontario in respect of its own decision as to whether it should print or publish its statutes in English or French. Subsection 131(4)(d) of Bill C-60 would also appear to be *ultra vires* in my opinion in that it purports unilaterally to repeal Section 133 of the existing B.N.A. Act relating to the use of the English and French languages which is another exception from section 91(1), and it repeals section 23 of the Manitoba Act 1870 which again is an interference with provincial rights and privileges excepted from Section 91(1). The constitutional defects in subsection 131(4) are surely not cured simply by making the operation of such a subsection contingent upon entrenchment of the Charter anticipated on shaky legal ground itself in subsection 131(2).

In summary, given the many (*ultra vires*) aspects of Section 131 as noted, and the fact that it is no interrelated with the Canadian Charter of Rights and Freedoms so as not to be severable, in my opinion, it may well be that the Charter itself is *ultra vires* if Parliament proceeds unilaterally as contemplated in Phase one.

So much for the purely legal arguments, Professor Lederman has suggested that legal doubts in respect of the basic changes to the Senate alone are sufficient to warrant a reference to the Supreme Court of Canada. I would suggest that the additional legal issues that I have raised today further underscore the necessity for such a reference. Despite the reluctance expressed by the Minister of Justice to adopt this procedure as expressed in his opinion last Thursday, I would point out to the Committee that there are ample precedents in Canadian legal history for the Governor-in-Council to submit a reference to the Court even where a bill has received only first reading and is stated to be for purposes of discussion only. Indeed, Subsection 55(1)(d) of the Supreme Court Act contemplates references on:

## [Traduction]

Nonobstant les arguments purement juridiques déjà présentés par le professeur Lederman et discutés par le ministre de la Justice dans le document qu'il a présenté jeudi, je tiens à attirer l'attention du comité mixte sur une autre difficulté juridique relative à la Charte canadienne des droits et libertés et à la tentative de mise en œuvre de ce document sans l'assentiment des provinces, tel que prévu à l'article 131 du Bill C-60. C'est à regret que je souligne cette anomalie, car comme on le verra bien, j'appuie fortement les efforts des consultations et des ententes fédérales-provinciales visant à inscrire une charte des droits dans notre constitution. L'article 131(2) ne s'appuie pas sur des bases juridiques solides car il fait état d'une procédure d'amendement n'existant pas encore et qui de fait, pourrait entrer en conflit avec les exigences précises de cet article. L'article 131(3)(a), prévoyant la cessation du prétendu pouvoir de désaveu lors de l'adoption de la charte par une province, est à mon avis *ultra-vires*, car il représente un changement aux dispositions actuelles sur le désaveu se trouvant aux articles 56, 57 ou 90 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ce pouvoir de désaveu faisant tout autant partie de la constitution provinciale en question que de la constitution du Canada. L'article 131(3)(b) pourrait bien être une tentative *ultra-vires* d'ingérence dans la constitution de l'Ontario, cette province pouvant décider si elle veut imprimer ou publier ses statutes en anglais ou en français. L'article 131(4)(d) du Bill C-60 me semble également être *ultra-vires*, en ce sens qu'il vise l'abrogation unilatérale de l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique portant sur l'utilisation de l'anglais ou du français, ce qui constitue une autre exception à l'article 91(1). L'article 131(4)(d) abroge l'article 23 de l'Acte du Manitoba de 1870, ce qui constitue encore une fois de l'ingérence dans les droits et privilèges provinciaux exclus de l'article 91(1). On ne peut sûrement pas éliminer les défauts constitutionnels se trouvant à l'article 131(4) en rendant l'application d'un tel article dépendante de la consécration de la charte, elle-même établie sur des bases juridiques douteuses à l'article 131(2).

En résumé, compte tenu des nombreux aspects *ultra-vires* de l'article 131 et du fait que cet article est relié à la charte canadienne des droits et libertés au point où il est impossible de l'en séparer, je suis d'avis que la charte elle-même pourrait bien être *ultra-vires*, si le Parlement agissait unilatéralement, tel que prévu à la phase I.

Laissons de côté les arguments purement juridiques; le professeur Lederman prétend que les doutes juridiques relativement aux changements fondamentaux apportés au Sénat sont à eux seuls suffisants pour justifier un renvoi à la Cour suprême du Canada. Les questions juridiques supplémentaires que j'ai soulevées aujourd'hui démontrent encore plus la nécessité d'un tel renvoi. Malgré la réticence du ministre de la Justice face à cette procédure, réticence exprimée dans son document de jeudi dernier, je tiens à rappeler au comité qu'il y a de nombreux précédents canadiens où le gouverneur en conseil a procédé à un renvoi à la Cour, même lorsque le projet de loi n'avait subi que la première lecture et qu'il était présenté pour fins de discussion seulement. En effet, l'alinéa (d) de l'article 55(1) de la Loi sur la Cour suprême prévoit le renvoi de questions portant sur



[Text]

• 1700

the powers of the Parliament of Canada, or of the Legislatures of the provinces, or of the respective governments thereof, whether or not the particular power in question has been or is proposed to be exercised;

Surely on a matter as important as basic changes to our constitution, it makes sense to refer this bill to the Supreme Court now so as to have these important legal questions settled as soon as possible, hopefully in advance of the federal-provincial meeting of the First Ministers in October. Given the July 1, 1979 deadline for phase one, it seems to me that these issues are anything but premature.

I note that the Minister of Justice on Thursday, in refusing to submit a reference at this time, implied that he regarded at least some of these issues as more political rather than legal in nature and, therefore, inappropriate for the court. This takes me back to the beginning of my remarks where I indicated what I thought the Canadian constitution was all about. You will recall that I included certain basic statutes as well as the many conventions, practices, procedures and principles that had evolved during the history of the Canadian federation. Might I suggest that if a violation of one of these conventions or principles is inappropriate for the court because it is too political, then it might be appropriate to go to Parliament for a remedy. It seems to me that Parliament can find the violation to be "unconstitutional" in the broad sense, or alternatively, Parliament could make a decision that, in effect, modifies or amends the convention, practice or principle involved. Indeed, this is often how these areas of constitutional "law" evolved and are modified from time to time.

As a Special Joint Committee of Parliament, it strikes me that you are in a good position to deal with this question of unconstitutionality instead of going to the court, if that proves unpalatable, by reporting back to your respective Houses your views as to the validity or at least the propriety of the proposed unilateral action respecting the Senate, the Head of State, the Supreme Court and the Canadian Charter of Human Rights and Freedoms. In so doing I would suggest that you need not be intimidated by the legal opinion of the Minister of Justice, for the reasons I have already stated. Besides, I would suggest that a finding of unconstitutionality in the broader sense is very much within the purview of this Committee.

To illustrate the nature of the decision as to constitutionality I am asking you to make today, take for arguments sake a hypothetical question for Parliament, perhaps referred to this Committee, as to the validity of Her Majesty in Council invoking her power to disallow an act of Parliament under Section 56 of the British North America Act or, alternatively, as to the validity of the Governor General in Council invoking the power to disallow a provincial act under Section 90.

[Translation]

les pouvoirs du Parlement du Canada, ou des législatures des provinces, ou de leurs gouvernements respectifs, que le pouvoir particulier dont il s'agit ait ou n'ait pas été exercé, ou qu'il doive ou ne doive pas être exercé;

Il va de soi qu'il est parfaitement raisonnable, lorsqu'il s'agit d'une question aussi importante que des amendements fondamentaux à notre Constitution, de renvoyer le présent projet de loi à la Cour suprême dès maintenant, de façon à régler le plus tôt possible des questions de droit aussi importantes, avant, du moins peut-on l'espérer, la réunion fédérale-provinciale des premiers ministres au mois d'octobre. Étant donné que le délai est fixé au 1<sup>er</sup> juillet 1979 pour la mise en œuvre de la première étape, il me semble qu'il n'est certes pas trop tôt pour agir ainsi.

Je remarque que jeudi, le ministre de la Justice en refusant de renvoyer la question maintenant, a laissé entendre qu'il jugeait qu'une partie au moins des questions étaient de caractère politique plutôt que juridique et par conséquent qu'il ne convenait pas d'en appeler au tribunal. Ce qui m'amène à reprendre le début de mes propos, alors que j'expliquais ce que j'estime être le fond de la Constitution canadienne. Vous vous rappellerez que j'ai inclut certaines lois fondamentales ainsi que de nombreuses conventions, pratiques, procédures et principes qui ont vu le jour au cours de l'histoire de la Fédération canadienne. J'aimerais vous suggérer que s'il ne convient pas de violer l'une de ces conventions ou principes parce que la question visée est trop politique pour en appeler au tribunal, alors peut-être conviendrait-il de demander au Parlement de trancher la question. Il me semble que le Parlement pourrait décréter que l'infraction est «inconstitutionnelle» au sens large ou encore, le Parlement pourrait décider de modifier ou d'amender la convention, la pratique ou le principe visés. D'ailleurs, c'est ainsi que de telles questions de «droits» constitutionnels ont évolué et ont été modifiées, de temps à autre.

En tant que Comité mixte spécial du Parlement, il me semble que vous êtes très bien placés pour trancher cette question d'inconstitutionnalité plutôt que d'en appeler au tribunal, si cela s'avérait impossible, en faisant rapport à vos chambres respectives de vos opinions sur la validité ou tout au moins sur le bien fondé de l'action unilatérale proposée à l'égard du Sénat, le chef de l'État, la Cour suprême et la Charte canadienne des droits et libertés. En procédant de la sorte, je dirais même que vous n'avez pas à vous laisser intimider par l'opinion juridique du ministre de la Justice, pour les motifs dont j'ai fait état. D'ailleurs, j'irais même jusqu'à dire que constater que la question est inconstitutionnelle au sens large relève indubitablement du mandat du présent comité.

Pour vous donner un exemple du genre de décisions quant à la constitutionnalité que je vous demande de rendre aujourd'hui, prenons l'hypothèse d'une question renvoyée au Parlement ou peut-être au présent comité pour savoir si sa Majesté en conseil peut invoquer son pouvoir de rejeter au nom du Parlement en vertu de l'article 56 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou encore, pour savoir si le gouverneur

## [Texte]

I have no doubt that the Department of Justice could produce a learned legal opinion upholding the legal validity of such use of disallowance. But, likewise, I would have no doubt as to the legitimacy of a committee such as this making a decision that in 1978 the use of disallowance was "unconstitutional" in the broad sense, given the anachronistic character of such power and the fact that the British government in 1929 at the London conference undertook not to use the Royal power, and the federal power of disallowance of course has not been used since 1943. Likewise, suppose for argument's sake a bill was placed before Parliament to repeal the Supreme Court of Canada Act, dismantle the court and provide that all judicial matters that previously could have been heard by that court as a right or by leave, including constitutional questions, be referred to a Standing Committee of the House of Commons comprised of nine lawyers. Again, I would have no doubt that the Department of Justice could produce a learned legal opinion upholding the validity of this measure under Section 101 of the British North America Act. But surely it would be open to a Joint Committee of Parliament or Parliament itself to determine that the measure was unconstitutional in the sense that it was destroying the central judicial institution of the federation which had exercised the power of judicial review 1875 and as the final court of appeal in Canada since 1949.

Admittedly, these are extreme examples, but the point is that a serious violation of a constitutional convention or principle may be as much a matter for consideration and decision by a Special Joint Committee of Parliament as it is for the Supreme Court of Canada. If the issues are too political for the court then I would suggest that you have a responsibility to make the decision yourselves.

• 1705

In summary, I believe this Committee has a great responsibility to get the process of constitutional reform back on the right track by recommending to the government that it scrap its two-phase approach and deal with all fundamental issues—division of powers, individual rights and freedoms, institutions, and amending formula—as part of one package. And I guess in the end I really do not care how you achieve this necessary reorganization of the process, that is, whether you use the legal or the political approach, as long as you get it going again. The two-phase unilateral approach, in my opinion, is unworkable and may be counterproductive. Time in short; and the worst thing, I submit, would be for you to do nothing.

Mr. Chairman, that completes the first section of my paper dealing with process. I wonder if it might be a convenient time—given that it is 5 o'clock—to deal with the substantive matters in my paper after the supper hour.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

## [Traduction]

général en conseil peut invoquer le pouvoir, en vertu de l'article 90, de rejeter une loi provinciale.

Je suis persuadé que le ministère de la Justice pourrait préparer une opinion juridique pour défendre la légalité d'un tel recours ou rejet. Par contre, je suis également persuadé qu'un comité tel que le vôtre serait parfaitement justifié de décider qu'en 1978, le recours au rejet est «inconstitutionnel» au sens large, compte tenu du caractère désuet d'un tel pouvoir et du fait que le gouvernement britannique en 1929, à la conférence de Londres, s'était engagé à ne pas recourir au pouvoir royal et que le pouvoir fédéral de rejet n'a bien sûr pas été utilisé depuis 1943. Supposons encore, pour le plaisir d'en discuter, qu'un projet de loi soit déposé au Parlement, visant l'abrogation de la Loi sur la Cour suprême du Canada, visant le démembrement du tribunal et prévoyant que toutes les questions juridiques qui relevaient précédemment de ce tribunal en vertu de la loi ou sur demande d'autorisation, y compris les questions constitutionnelles, soient renvoyées à un comité permanent de la Chambre des communes composé de neuf avocats. Là encore, il ne fait aucun doute que le ministère de la Justice pourrait préparer une opinion juridique pour soutenir la validité d'une telle mesure, aux termes de l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Or, il va de soi qu'il resterait à un comité conjoint du Parlement ou au Parlement lui-même de décider que la mesure était inconstitutionnelle en ce sens qu'elle détruit l'institution judiciaire centrale de la Fédération qui exerce le pouvoir judiciaire depuis 1975 et le dernier recours en appel au Canada depuis 1949.

J'avoue qu'il s'agit d'exemples extrêmes, mais le fait est que toute infraction grave à une convention ou à un principe constitutionnel peut tout aussi bien être laissée à l'examen et à la décision d'un comité mixte spécial du Parlement qu'à la Cour suprême du Canada. Si des questions sont de caractère trop politique pour le tribunal, alors je prétends que vous avez la responsabilité de prendre vous-même la décision.

Pour résumer, je dirai que le présent Comité est chargé de la lourde responsabilité de remettre le processus de la réforme constitutionnelle dans la bonne voie en recommandant au gouvernement d'abandonner son approche en deux étapes et de s'occuper de toutes les questions fondamentales... le partage des pouvoirs, les droits et libertés individuels, les institutions, la formule d'amendement... comme un tout. En fin de compte, peu m'importe comment vous réaliserez la réorganisation nécessaire du processus, c'est-à-dire, que vous ayez recours à l'approche juridique ou politique, pourvu que vous remettiez les choses en marche. L'approche unilatérale en deux étapes, à mon avis, est inapplicable et peut-être même improductive. Le temps presse; et le pire, à mon avis, serait de ne rien faire.

Monsieur le président, ainsi se termine la première partie de mon mémoire sur la procédure. Je me demande s'il ne serait pas temps... puisqu'il est 17 h... de remettre après le dîner, la discussion sur les questions de fond de mon mémoire.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The meeting is adjourned until 8 o'clock.

• 2010

## SÉANCE DU SOIR

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Est-ce que nous pouvons commencer la séance?

M. Atkey a d'autres déclarations à nous faire.

**Mr. Atkey:** Thank you, Mr. Chairman. To move now into the substantive provisions of Bill C-60, I regard the Canadian Charter of Rights and Freedoms as the single most important aspect of this bill. I would urge its constitutionalization and entrenchment by Parliament and all provinces at the earliest opportunity.

The Charter contains all the features of the present Canadian Bill of Rights, and together with certain features in the Statement of Aims of the Canadian Federation found in Clauses 3 and 4, extends the net of individual protections in a way that admirably represents the fundamental values to which most Canadians subscribe. Once the legal and political difficulty of process discussed in the previous section is overcome, I would urge that the Committee in its deliberations give the Charter and its content the highest priority.

I have some specific comments which are not to be construed as substantive criticism but more in the nature of constructive suggestions for improvement. First and foremost, I am very concerned about the all-embracing limitation clause found in clause 25. To the layman reading the bill for the first time, it appears that the important rights and freedoms granted under Clauses 6 to 10, 14, 16, 19 and 21 can be effectively taken away by other laws considered to be

—justifiable in a free and democratic society in the interests of public safety or health, the interests of the peace and security of the public, or the interests of the rights and freedoms of others.

The inference that what one hand may give the other may take away is bound to breed public cynicism.

To the constitutional lawyer, Clause 25 is an open invitation to the Supreme Court of Canada to water down through interpretation, as indeed happened with the Canadian Bill of Rights, the protection of the individual rights and freedoms to perhaps an unwarranted extent. This may reduce the impact of the Charter to little more than a statute of interpretation. This is largely speculation at this time, because it really depends on what the Supreme Court of Canada does with the Charter. I know that many federal constitutions, such as in West Germany, contain similar limitation sections respecting certain rights and freedoms. Clause 25 is about the broadest I have seen, applying to all the rights and freedoms in the entire Charter. The judges of the Supreme Court already have certain powers of limitation, adopting normal principles of interpretation and through the development of various doctrines based usually on a test of reasonableness. There is no

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** La séance reprendra à 20 h.

## EVENING SITTING

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Shall we begin the meeting?

Mr. Atkey has a further statement to make.

**M. Atkey:** Merci, monsieur le président. Pour passer maintenant aux dispositions fondamentales du Bill C-60, j'estime que la Charte canadienne des droits et libertés est l'élément le plus important du présent projet de loi. J'exhorte le Parlement et toutes les provinces, à la première occasion, de l'inclure et de l'entériner dans la Constitution.

La Charte renferme tous les éléments de l'actuelle Déclaration canadienne des droits et, conjointement avec certaines dispositions de la Partie Finalité et objectifs de la Fédération canadienne qu'on peut trouver aux articles 3 et 4, prolonge les protections individuelles d'une façon qui représente admirablement les valeurs fondamentales auxquelles souscrivent la plupart des Canadiens. Une fois surmontées les difficultés juridiques et politiques du processus dont il a été question au chapitre précédent, j'engagerais les membres du Comité dans leurs délibérations à accorder la plus grande priorité à la Charte et à ses dispositions.

Je vais maintenant faire quelques observations qui ne doivent pas être interprétées comme des critiques sur la substance du projet de loi, mais plutôt comme des suggestions constructives en vue de l'améliorer. Ce qui m'inquiète surtout, c'est le caractère restrictif de certaines dispositions de l'article 25. Pour le non-initié qui lit le projet de loi pour la première fois, il semblerait que les droits et libertés d'importance accordés aux termes des articles 6 à 10, 14, 16, 19 et 21 peuvent être abolis efficacement par d'autres lois lorsqu'elles sont

... justifiées dans une société libre et démocratique par la santé, la sécurité, la paix publique, ou l'exercice des droits et libertés individuels...

La déduction que ce que l'on donne d'une main peut être repris de l'autre ne peut qu'engendrer le cynisme du public.

Pour l'avocat constitutionnel, l'article 25 n'est rien moins qu'une invitation à la Cour suprême du Canada d'amoindrir par son interprétation, tout comme cela s'est produit dans le cas de la Déclaration canadienne des droits, la protection des droits et libertés individuels à un point injustifié. Ainsi, la portée de la Charte s'en trouverait diminuée au point où celle-ci ne serait plus qu'une loi d'interprétation. Évidemment, pour l'instant ce n'est que pure spéculation, puisque tout dépend de ce que la Cour suprême du Canada fera de cette Charte. Je sais que bien des constitutions fédérales, notamment celle de l'Allemagne de l'Ouest, comportent des dispositions semblables restreignant certains droits et libertés. L'article 25 est presque le plus général que j'ai vu, car il porte sur tous les droits et libertés de toute la Charte. Les juges de la Cour suprême possèdent déjà certains pouvoirs de restriction, en raison des principes courants d'interprétation et à la suite



## [Texte]

such limitation section in the U.S. Bill of Rights and the Supreme Court Justices in that country have not hesitated to interpret the U.S. bill with some kind of limitation based generally on reasonableness.

My preference therefore would be to remove Clause 25 completely and to place my faith in the judges of the Supreme Court of Canada to do what is just under the circumstances of each case. Professor Lederman probably disagree with me on this point, as he feels Clause 25 warns people that they must not take these specified rights and freedoms too literally; that is, without qualification whatsoever. I am sympathetic to that sentiment, but I do not feel the broad language of Clause 25 is the answer. Judicial limitation through interpretation in the Supreme Court of Canada is far more workable and can be just as easily understood as the blunt instrument of Clause 25.

I have two other technical concerns with the language of the charter, matters raised by Professor Walter Tarnopolsky of Osgoode Hall Law School when he appeared before the Senate Committee on August 10.

• 2015

The first relates to the use of the words "and continue to enjoy" at the beginning of Clauses 6 and 7, words which possibly imply the frozen concepts doctrine which has been employed by some judges of the Supreme Court of Canada to limit the potential development of the Canadian Bill of Rights through the use of the words "have existed and shall continue to exist" in Clause 2 of that Bill. The easiest way to ensure that individual rights and freedoms in the Charter are those that evolve over time and not merely those that exist at the time of the Charter's enactment, constitutionalization or entrenchment, is merely to remove the phrase "continue to enjoy".

The second point relates to the unfortunate wording of Clause 23, which is the operative section to make the Charter work functionally. As suggested by Professor Tarnopolsky to the Senate committee, I think it should be revised to make it clear that inconsistencies between any law or administrative act and the provisions of the charter should result in that law or administrative act being rendered inoperative and of no effect. To confine the clause just to laws and not administrative acts thereunder would be to exclude many low visibility decisions in the administration of justice, particularly the exercise of police powers, from the Charter's protection, leaving a major hole indeed.

As for the content of the various rights and freedoms, I have no quarrel with the existing lists in Clauses 6 and 7 but would suggest one addition to the list of political rights and freedoms in Clause 6. Given the unfortunate tendency of governments throughout Canada—and I emphasize the plural of the word "governments"—towards unnecessary secrecy and the resulting cynicism which this generates among people and their attitudes to and in dealings with governments, I would propose

## [Traduction]

de l'évolution de diverses doctrines s'inspirant habituellement de ce qui est raisonnable. Il n'existe aucun article de limitation de ce genre dans la loi américaine des droits de la personne, et les juges de la Cour suprême de ce pays n'ont pas hésité à interpréter la loi américaine en tenant compte de certaines restrictions fondées, en général, sur ce qui est raisonnable.

Je préférerais donc voir abroger tout l'article 25 et faire confiance aux juges de la Cour suprême du Canada, qui rendront justice selon les circonstances de chaque affaire. Le professeur Lederman n'est sans doute pas d'accord avec moi à ce sujet puisqu'il estime que l'article 25 met les gens en garde qui ne doivent pas interpréter les droits et libertés précisés d'une façon trop littérale; c'est-à-dire, sans la moindre restriction. Je comprends ce sentiment, mais je ne crois pas que la formulation très générale de l'article 25 soit la réponse. Une restriction juridique, grâce à l'interprétation donnée à la Cour suprême du Canada, me semble plus facile à appliquer et plus facile à comprendre que la matraque qu'est l'article 25.

J'ai deux autres préoccupations d'ordre technique qui portent sur le libellé de la Charte et qui ont déjà été soulevées par le professeur Walter Tarnopolsky de la Faculté de droit d'Osgoode Hall lorsqu'il a comparu devant le comité du Sénat, le 10 août.

Ma première réserve porte sur le mot «jouit», au début des articles 6 et 7, mot qui pourrait sous-entendre la doctrine figée invoquée par certains juges de la Cour suprême du Canada pour restreindre l'évolution éventuelle de la Déclaration canadienne des droits et invoquant l'expression qu'on y trouve à l'article 1: «ont existé et continueront à exister». La meilleure façon de s'assurer que les droits et libertés individuels de la charte évolueront avec le temps et ne comprendront pas uniquement ce qui existe au moment de l'adoption, de la formulation dans la constitution ou de l'entérinement de la Charte, est simplement de rayer le mot «jouit».

Ma deuxième réserve porte sur la formulation maladroite de l'article 23, qui est l'article exécutoire de la charte. Tel que proposé par le professeur Tarnopolsky au comité du Sénat, je crois qu'on doit réviser cet article, afin qu'il soit clair que toute différence entre une loi administrative, ou autres, et les dispositions de la charte, rend nulles et sans effet les dispositions de cette loi ou de ce statut administratif. En restreignant les dispositions de cet article aux seules lois et non aux statuts administratifs, on permet d'exclure un grand nombre de décisions peu visibles au niveau de l'administration de la justice, particulièrement en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de la police, de la protection de la charte, lacune grave.

Pour ce qui est de l'étendue des divers droits et libertés, je ne trouve rien à redire à la liste actuelle qui figure aux articles 6 et 7, mais j'aimerais proposer qu'on ajoute quelque chose à la liste des droits et libertés politiques, à l'article 6. Compte tenu de la malheureuse tendance des gouvernements au Canada ... et je souligne le pluriel du mot «gouvernements» ... au secret inutile, et au cynisme qui en découle parmi la population dans son attitude, lorsqu'elle fait affaire avec les gouvernements,

## [Text]

that you consider adding a freedom of information provision to the protected rights and freedoms along the following lines:

Access of the individual to government information other than that related to national defence, international relations, federal-provincial relations, Cabinet documents, policy advice, law enforcement, personal privacy, legal opinions and commercial or financial information.

Now, the articulation of that right follows along the lines, very specific lines, of the recommendations of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments which reported June 28 last, and is, frankly, a document with which I am in full agreement.

The broad ambit of Clause 8 causes me some concern. This clause would guarantee to every citizen of Canada, whatever the place of his residence or domicile, to acquire and hold property in any province or territory. This clause, if required to be adopted in all provinces, would, in effect, overturn the decision of the Supreme Court of Canada in the Morgan case, decided in 1975, and effectively limit the right of a province, such as Prince Edward Island, to restrict non-resident ownership of land to a maximum of 10 acres in the interests of restricting tourist or development lands from falling into the hands of absentee owners, pursuant to local development objectives of that province.

I note that the provinces, in their Regina communiqué of August 10 were concerned over this section and its potential interference with provincial legislation respecting land ownership and other matters. Therefore I would urge you to have a close look at Clause 8 in this light. In any event, I would offer the legal opinion that Clause 8, without entrenchment, may be *ultra vires* Parliament since it so clearly deals with property in the provinces and seeks to overrule an existing decision of the Supreme Court of Canada which has apparently settled the matter.

Before moving on to the next clause, I would emphasize that you should be under no illusion as to the practical effect of constitutionalization or entrenchment of the charter in terms of the exercise of real power under our constitutional system. There will be, to a degree, a transfer of real power in the protection of individual rights and freedoms away from Parliament and the legislatures towards the courts, particularly the Supreme Court of Canada, and that is why there must be extreme care taken in making adjustments to the Supreme Court of Canada not only to preserve those aspects of it which are working well but to ensure that it will be institutionally equipped, both internally and in the public mind, to cope with this new exercise of power which an entrenched charter would bring about.

Now dealing with the Supreme Court, the draftsmen of clauses 101 to 115 of Bill C-60 has made a valiant attempt to accommodate a variety of competing interests. Ever since the Victoria Charter discussions of 1971, provincial governments have properly demanded the right to participate in the making of appointments to the court. This demand was repeated in the

## [Translation]

j'aimerais proposer que vous envisagiez d'ajouter une disposition sur la liberté de l'information à la liste des droits et libertés protégés, par exemple:

Permet à l'individu d'avoir accès aux renseignements gouvernementaux autres que ceux qui portent sur la défense nationale, les relations internationales, les relations fédérales-provinciales, les documents du Cabinet, les conseils en matière de politique, le maintien de l'ordre, la vie privée, les opinions juridiques et des renseignements commerciaux et financiers.

La formulation d'un tel droit donne suite aux recommandations très précises du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires dans son rapport du 28 juin dernier, document avec lequel je suis parfaitement d'accord.

La portée générale de l'article 8 me préoccupe. En effet, l'article vise à garantir à tout citoyen canadien, indépendamment de sa résidence ou de son domicile, le droit d'acquérir des biens dans toute province ou territoire. Si cet article doit être adopté par toutes les provinces, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Morgan de 1975 risque d'être renversée et de limiter efficacement le droit d'une province, telle que l'Île-du-Prince-Édouard, de limiter la propriété foncière des non-résidents à dix acres au plus, en vue de restreindre le tourisme ou d'empêcher que les terres exploitables tombent entre les mains de propriétaires absents, afin de préserver les objectifs locaux d'aménagement de la province.

Je remarque que les provinces, dans leur communiqué de Regina du 10 août, se sont dites préoccupées de cet article, ainsi que du risque d'interférence avec les lois provinciales sur la propriété foncière et d'autres questions. Par conséquent, je vous encourage à examiner avec soin l'article 8, sous ce jour. De toute façon, je dirais que d'un point de vue juridique, l'article 8, s'il n'est pas entériné, risque d'être *ultra vires*, puisqu'il porte clairement sur la propriété dans les provinces et vise à renverser une décision déjà rendue par la Cour suprême du Canada, qui semblerait avoir déjà réglé la question.

Avant de passer à l'article suivant, j'aimerais souligner que vous ne devez garder aucune illusion quant aux résultats pratiques de l'inclusion ou de l'entérinement de la Charte dans la constitution sur l'exercice du pouvoir réel dans notre régime constitutionnel. Il y aura, jusqu'à un certain point, un transfert du pouvoir réel de protection des droits et libertés individuels du Parlement et des assemblées législatives aux tribunaux, particulièrement la Cour suprême du Canada, et c'est la raison pour laquelle il faut prendre grand soin, en modifiant la Cour suprême du Canada, non seulement de préserver les aspects qui fonctionnent bien, mais de s'assurer que ce tribunal possèdera les instruments nécessaires, et en pratique et dans l'esprit du public, pour faire face à ce nouvel exercice de pouvoir que lui accorderait une charte.

Maintenant, pour parler de la Cour suprême, les rédacteurs des articles 101 à 115 du Bill C-60 ont tenté vaillamment d'accommoder divers intérêts en conflit. Depuis les discussions sur la charte de Victoria, en 1971, les gouvernements provinciaux ont avec justesse demandé le droit de participer aux nominations à ce tribunal. Les propositions de 1976 des pro-



## [Texte]

1976 proposals of the provinces and again in the August 10 Regina communique this summer. It is right and proper to provide some mechanism for accommodating this provincial involvement.

• 2020

There have also been political criticisms of the Court that it does not adequately represent regions of the country, a complaint coming particularly from British Columbia. In Quebec there have been political criticisms that the court is a tool of Ottawa and that three of the nine judges is an insufficient representation, given the possibility of civil law appeals going to the Supreme Court of Canada and on which some judges trained only in the common law may sit.

In the face of all this, it must be observed, and I was pleased that the Minister of Justice last Thursday pointed this out, that the Supreme Court of Canada is functioning rather well, and I agree with him when he stated that the court has consistently demonstrated the highest integrity and has been guided only by proper legal considerations in reaching its decisions. I point out that it has achieved this high quality in the face of a very heavy workload.

I am not as concerned as some lawyers by the proposal to increase the size of the court from nine to eleven. If there are other genuine reasons for increasing the size of the court, such as permitting broader regional representation of giving Quebecers greater reassurance that the special needs of the civil law will be protected by an increase in the number of judges trained in the civil law from Quebec, then I see little harm and some possible advantage to increasing the size. I know that some lawyers have argued that increasing the size may destroy the collegiality of the court, thereby decreasing its quality as a court. I note that the Canadian Bar Association Committee has put forward that view. I would indicate that I do not share that position. The same type of arguments were advanced, I recall, when there was a proposal to increase the size of the Ontario Court of Appeal from nine to twelve and then to fifteen, including arguments that I heard from some of the judges of the court themselves. Subsequently, the size of the Court was increased over these objections, and I can say, as a member of the Ontario Bar, that the quality of the Court of Appeal in Ontario is at as high a level as it has ever been in my experience. There is no question that the case-load of the Supreme Court of Canada is going to increase if the Canadian Charter of Rights and Freedoms is entrenched in the constitution. A move to eleven judges may well provide that extra judicial manpower needed to manage the increased workload. It would still be possible to have a full court of eleven sitting *en banc* in important constitutional cases, although in other cases one might have panels of three or five, as the case may be. Also it would not be unreasonable to have constitutional cases being heard by a panel of, say, nine judges from an eleven-man court, allowing for the usual type of sickness or absence that can arise from time to time, and of course is now the case with the present Chief Justice.

## [Traduction]

vinces ont répété cette exigence, tout comme le communiqué de Regina du 10 août de cet été. Il est juste et bon de prévoir un mécanisme quelconque pour donner suite à cette demande de participation provinciale.

On a également entendu des critiques de la Cour, au niveau politique, voulant que celle-ci ne représente pas toujours adéquatement les régions du pays, plaintes qui viennent surtout de la Colombie-Britannique. Au Québec, les milieux politiques ont prétendu que la Cour est un outil d'Ottawa et que trois des neuf juges ne constituent pas une représentation suffisante, puisqu'il est possible de faire appel à la Cour suprême du Canada en matière de droit civil, alors que certains de ces juges ne connaissent que le droit commun.

Malgré toutes ces critiques, on doit faire remarquer, et j'étais heureux d'entendre le ministre de la Justice, jeudi dernier, le souligner, que la Cour suprême du Canada fonctionne assez bien, et je suis d'accord avec lui pour dire que le tribunal a toujours fait preuve de la plus grande intégrité et ne s'est laissé guidé que par des considérations juridiques appropriées pour en arriver à ses décisions. Il est à noter que cette haute qualité a été réalisée malgré l'ampleur du travail à faire.

Je ne suis pas aussi préoccupé que certains avocats par la proposition voulant qu'on augmente le nombre de juges du tribunal de 9 à 11. S'il existe d'autres bonnes raisons d'augmenter le nombre de juges, comme de permettre une meilleure représentation régionale ou d'assurer les Québécois que les besoins spéciaux du droit civil seront protégés en augmentant le nombre de juges du Québec, qui ont étudié le droit civil, alors, je ne vois pas grand mal, mais plutôt certains avantages, à augmenter le nombre de juges. Je sais que certains avocats ont tenté de faire valoir qu'en augmentant le nombre de juges, on allait détruire le caractère collégial du tribunal, diminuant ainsi sa qualité. Je remarque que le comité du Barreau canadien a présenté cette position. J'aimerais dire que je ne partage pas ce point de vue. Je me souviens qu'on a présenté les mêmes arguments lorsqu'il a été proposé d'augmenter le nombre de juges de la Cour d'appel de l'Ontario de neuf à douze, et ensuite à quinze, arguments invoqués par certains juges du tribunal même. Par la suite, on a néanmoins augmenté le nombre de juges de ce tribunal, malgré les objections, et je peux dire, en ma qualité de membre du Barreau ontarien, que la qualité du travail de la Cour d'appel de l'Ontario est aussi élevée qu'auparavant, à ma connaissance. Il ne fait aucun doute que le nombre d'affaires confiées à la Cour suprême du Canada va augmenter si la Charte canadienne des droits et libertés est entérinée dans la constitution. En augmentant à 11 le nombre de juges, on aura probablement le nombre nécessaire pour faire face à cette augmentation du travail. Il sera quand même possible de faire siéger les effectifs complets de 11 juges, en plénières assises, pour entendre les affaires constitutionnelles importantes, bien que, pour d'autres affaires, on pourrait siéger à trois ou à cinq, selon le cas. Il ne serait pas impossible non plus de faire entendre des affaires constitutionnelles par, disons, 9 des 11 juges, pour tenir compte des maladies ou absences habituelles, qui peuvent survenir de



## [Text]

Let me say a word or two about the notion of regional representation in the court inherent in Section 104. This concept need not detract from the principle of the independence of the judiciary which is fundamental to the court's very existence. There is an informal regional allocation system already in existence in the present process of appointing Supreme Court judges. While the three from Quebec are stipulated by statute, the remaining six are broken down as three from Ontario, two from the West and one from the Atlantic provinces. This is not written down anywhere; it is simply constitutional convention and practice. To go one step further and put this in the constitution is really a recognition of existing practice. Is it not reasonable to expect that in as diverse a country as Canada we appoint nine or eleven men not only with the best legal minds available but whose lives and experience derive from different parts of the country? If the writing down of the convention or practices serves to reassure people in various regions of Canada that there is this diversity of experience, as well as legal excellence on the court, are not the decisions of the court likely to have a greater legitimacy and creditability across the country as a whole? Personally I feel that the fears that judges appointed as representatives from a region will become, in effect, political representatives on the court for that region are unfounded. And I say that having read the recommendation of the Committee of the Canadian Bar Association.

Bill C-60 provides a complex mechanism by which the provinces would be consulted before judges are appointed. In the absence of agreement appointments would be made by a nominating council. All appointments would be subject to affirmation by the House of Federation.

## • 2025

This appointment process is definitely an improvement on the present situation because to some extent it meets provincial demands to participate. The affirmation process in the House of the Federation removes some of the secrecy inherent in the process and provides a further check against the potentiality of bad or perverse appointments. However, given the fact that both measures involve a substantial departure from existing practice, I wonder if both are really necessary. Indeed, is there not a bit of a trade-off in the sense that an affirmation process in the House of the Federation may be necessary if the present appointment practice is to be retained with all its deficiencies, whereas if there are substantial improvements to the appointment process involving the provinces, the affirmation process may not be necessary at all? There will always be some lawyers and judges of lower courts who might be offended by an open affirmation process in the Upper House, U.S.-style, and as a result decline to let their names go forward. However, I am inclined to think that younger generations of lawyers would be less offended by the openness of the process and indeed consider it as another adjunct of open government so

## [Translation]

temps à autre, comme c'est bien sûr le cas du juge en chef actuel.

Permettez-moi maintenant de dire quelques mots au sujet de l'idée de la représentation régionale au tribunal, compris à l'article 104. Cette idée ne va pas nécessairement à l'encontre du principe d'autonomie du judiciaire, fondamental à l'existence même du tribunal. Il existe déjà un régime officiel de répartition régionale pour la nomination des juges de la Cour suprême. Bien que la loi prévoit que le Québec aura trois juges, les six autres sont répartis de la façon suivante: trois de l'Ontario, deux de l'Ouest et un des provinces de l'Atlantique. Ce n'est écrit nulle part; c'est simplement dans les coutumes de la constitution. En allant un pas plus loin, en le précisant dans la constitution, ce n'est en réalité que la reconnaissance de ce qui se fait déjà. N'est-il pas raisonnable de s'attendre à ce que, dans un pays aussi diversifié que le Canada, nous nommons 9 ou 11 hommes qui n'ont pas seulement le meilleur esprit juridique, mais dont l'existence et l'expérience s'enracinent dans les différentes parties du pays? Si le fait de mettre par écrit les us et coutumes permet d'assurer les habitants des diverses régions du Canada que le tribunal, en plus d'une excellence juridique, possèdera une expérience diversifiée, les décisions du tribunal ne seront-elles pas plus légitimes et mieux acceptées dans tout le pays? Personnellement, j'estime que les craintes voulant que les juges nommés en tant que représentants d'une région deviendront en réalité des représentants politiques au sein du tribunal ne sont pas fondées. Et je le dis après avoir lu les recommandations du comité du Barreau canadien.

Le Bill C-60 prévoit un mécanisme complexe de consultation avec les provinces avant la nomination des juges. En l'absence d'ententes, c'est un conseil de nomination qui se chargerait de la tâche. Toutes les nominations seraient faites sous réserve de l'approbation de la Chambre de la fédération.

Cette proposition de nomination est une nette amélioration par rapport à la situation actuelle, puisque, jusqu'à un certain point, elle permet de répondre aux désirs des provinces qui veulent un rôle de participation active. La procédure de confirmation à la Chambre de la fédération établit une brèche dans le mur du secret inhérent à ce genre de choses, tout en donnant sa pleine garantie contre des nominations qui pourraient se révéler mauvaises ou même contraires. Cependant, puisque ces deux mesures supposent qu'on s'écartera substantiellement de la pratique actuelle, je me demande si elles sont toutes deux vraiment nécessaires. Ne pourrait-il pas y avoir compromis, puisqu'il serait peut-être nécessaire d'adopter une procédure de confirmation à la Chambre de la fédération si la procédure de nomination actuelle devait être retenue avec tous ses défauts, tandis que si elle était l'objet d'une amélioration considérable et que les provinces pouvaient y être mêlées, ne se pourrait-il pas que cette procédure de confirmation soit inutile? Il y aura toujours certains avocats et juges des tribunaux inférieurs qui s'offusqueront d'une procédure de confirmation ouverte à la Chambre haute, à la mode des États-Unis, et qui, pour cette

## [Texte]

necessary to restore public confidence in the face of traditional governmental penchant for secrecy.

Nevertheless, if I had to make a choice between open affirmation in the Upper House and revisions to the appointment process to involve the provinces directly, I would adopt the latter, given present demands as I understand them.

The appointment process contemplated by Clause 106 of Bill C-60 is a start in the right direction, but the provinces through their Attorneys General are still limited to minority participation in the nominating council, and it is still the Attorney General of Canada who places a name in nomination. I would prefer the method outlined by Professor Lederman to the state Senate Committee on August 9 where a judicial nominating council has the power to seek out and establish the list of persons eligible for appointment in the first place, and then the Attorney General of Canada is confined to appointing from the list. In this way you get real provincial input into the originating of names entering the nomination process, as well as making it possible to involve persons other than lawyers and Chief Justices on the nominating council. At the same time the Attorney General of Canada would still be the person to make the ultimate appointment from the list prepared by the nominating council.

In summary, I see direct provincial participation in the appointment process as a primary reform required in this area. Open affirmation in the Upper House, while perhaps desirable sometime in the future, is not as pressing, and it certainly would not be one of the central functions of that body as it is conceived under Bill C-60. Accordingly it might best be left for future consideration unless there is widespread public demand for it. This should not arise as long as there is a proper nominating process to ensure only the highest quality of judicial appointments from each region of the country.

Now to move on to what appears to be a favourite subject with this Committee, the Upper House. My comments here will be brief.

Notwithstanding what I heard earlier this afternoon, I still favour the proposals of the Ontario Advisory Committee on Confederation which has already appeared here. These proposals would involve members appointed by and representing the provincial governments, serving at the pleasure of the Lieutenant Governor in Council. I would not prohibit members of the Upper House from being members in the legislative assembly of a province, and indeed would expect a limited number of individuals, including the Premier and Cabinet ministers, to participate in appropriate debates, depending on the subject matter and the timing.

I would differ from the Ontario Advisory Committee proposals only in that I would permit one third of the members of the Upper House to be appointments of the federal government, serving at the pleasure of the Governor General in

## [Traduction]

raison, refuseront que l'on propose leur candidature. Cependant, j'ai l'impression que les jeunes avocats de la nouvelle génération s'offusqueront beaucoup moins de cet étalage au grand jour et avanceront, même, que le penchant traditionnel du gouvernement pour le secret s'en trouve encore diminué, restaurant ainsi la confiance publique.

Néanmoins, si j'avais à faire un choix entre la confirmation publique à la Chambre haute et la révision, par les provinces, des nominations, j'adopterais plutôt la deuxième procédure, à la lumière de ce que je comprends des exigences actuelles.

La procédure de nomination proposée à l'article 106 du Bill C-60 est un pas dans la bonne direction, mais les provinces, par le biais de leurs procureurs généraux, se retrouvent dans une situation minoritaire au sein du conseil de nomination, et c'est toujours le procureur général du Canada qui dresse la liste des candidats. Je préfère la méthode proposée par le professeur Lederman au comité du Sénat, le 9 août, où la liste préalable des candidats est dressée par un conseil de candidature juridique, après consultation avec les éventuels candidats, liste à laquelle doit s'en tenir le procureur général du Canada pour faire son choix. Les provinces ont ainsi leur mot à dire, et peuvent alors siéger au conseil de candidature des personnes autres que des avocats ou des juges en chef. Cependant, il revient toujours au procureur général du Canada de faire le choix ultime à partir de la liste dressée par le conseil de candidature.

En résumé, la première réforme à envisager en ce domaine vise la participation directe des provinces. La confirmation publique à la Chambre haute, éventuellement opportune, n'est pas aussi pressante et ne serait certainement pas le rôle le plus important que pourrait jouer cet organisme décrit dans le Bill C-60. Peut-être vaudrait-il mieux reporter l'étude de cette question à une date ultérieure, à moins que le public ne l'exige de façon pressante. Cela ne posera pas de problème tant et aussi longtemps qu'existera une procédure appropriée de nomination assurant que seuls seront choisis, dans chaque région du pays, les gens de robe parmi les plus compétents.

J'aborde maintenant ce qui semble être le sujet le plus important pour votre Comité, la Chambre haute. Je serai bref.

Nonobstant ce que j'ai entendu plus tôt cet après-midi, je préfère toujours les propositions faites par le comité consultatif ontarien sur la Confédération qui s'est déjà présenté devant vous. D'après ces propositions, les membres seraient nommés par les gouvernements provinciaux et les représenteraient et serviraient selon le bon plaisir du lieutenant-gouverneur en conseil. Je n'interdirais pas aux membres de la Chambre haute de faire partie d'une assemblée législative provinciale; au contraire, je voudrais qu'un nombre précis de personnes, y compris les premiers ministres et les ministres provinciaux, participent en temps et lieu, le tout dépendant du sujet, aux débats appropriés.

Contrairement au comité consultatif ontarien, je voudrais que seulement un tiers des membres de la Chambre haute soient nommés par le gouvernement fédéral et ne servent que selon le bon plaisir du gouverneur général en conseil. Tout



## [Text]

Council. As with provincial members, I would not exclude members of the House of Commons, particularly Cabinet ministers, from participating in appropriate debates.

I see no reason to change the name to either House of the Federation or House of the Provinces. Keep the name "Senate". It is known and respected throughout the country.

Under these proposals, both federal and provincial Cabinet ministers participating in the Upper House would still remain responsible to their respective legislatures. Their participation in debates in the Upper House would not be unlike certain aspects of existing federal-provincial conferences on certain subject matters. However, these debates would not be a substitute for the conference composed of the Prime Minister of Canada and the First Ministers of the provinces as is described in Clause 97 of Bill C-60.

Finally, there might be stipulated, or it might evolve as a matter of practice, that say half the provincial and half the federal members of the Upper House would be appointed for a fixed term of say six years, to ensure a degree of permanence and continuity in the Upper House, and with a further possibility of such appointments being renewed for the same period by the provincial or federal executive as the case may be.

• 2030

Finally, deal with the beginning of Bill C-60, the Preamble and Statements of Aims. In my presentation to the previous Joint Committee eight years ago, I emphasized that a new constitution should attempt to articulate the shared values of the Canadian people. I indicated that this could be done in some respects through an entrenched Bill of Rights but that it also could be done through a preamble or merely a declaratory statement of values in the body of the constitution itself. I emphasized that this was necessary not only so that the constitution would truly represent the soul of the Canadian people but to enhance its educative value, particularly with young people. And I suggested then that the Committee might enlist the assistance of a poet or one of the Canadian literary giants, rather than lawyers or politicians, if such a task were to be undertaken.

I am delighted to see that the government in Bill C-60 has adopted this recommendation in every respect except the last. I am not suggesting that your Committee, either alone or with literary assistance, make substantial revisions to either the Preamble or the Statement of Aims, because I think the draftsman has done a fairly good job on it as a piece of legalese. It is easily, or relatively easily, capable of being interpreted by the courts. While some may complain that the language is corny and lacks inspiration, my own view is that it does not harm and may do some good. Indeed it may even point us in the right direction as a nation.

Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you very much, Mr. Atkey. I think this is a rather unprecedented night. We have received this afternoon a second message from

## [Translation]

comme pour les membres des députations provinciales, je n'interdirais pas aux députés de la Chambre des communes, et encore moins aux ministres, de participer aux débats qui les intéressent.

Je ne vois pas pourquoi on adopterait l'expression Chambre de la fédération ou Chambre des provinces. Gardez pour nom: «Sénat». Il est connu et respecté partout au pays.

En vertu de ces propositions, les ministres des cabinets fédéral et provinciaux faisant partie de la Chambre haute répondraient toujours à leur assemblée législative respective. Leur participation aux débats de la Chambre haute rappellerait tout simplement certains aspects de conférences fédérales-provinciales actuelles portant sur certains sujets. Cependant, ces débats ne remplaceraient pas la conférence des premiers ministres décrite à l'article 97 du Bill C-60.

Enfin, on pourrait préciser, ou peut-être cela s'inscrira-t-il dans l'usage, que, disons, la moitié des représentants des provinces et du gouvernement fédéral à la Chambre haute seraient nommés pour un mandat précis, disons, de six ans, pour assurer à cette Chambre haute un élément de permanence et de continuité, tout en précisant qu'à l'expiration, les mandats pourraient être prolongés pour la même période par l'exécutif provincial ou fédéral, selon le cas.

Enfin, je traite du début du Bill C-60, c'est-à-dire du préambule et de la finalité et des objectifs. Lorsque je me suis présenté devant le comité mixte qui siégeait il y a 8 ans, j'ai souligné que toute nouvelle constitution devrait définir les valeurs communes à tout le peuple canadien. J'ai dit que cela pourrait se faire soit en entérinant une charte des droits, soit dans le préambule, soit dans une déclaration dans le texte même de la constitution. J'ai précisé que c'était nécessaire non seulement si l'on voulait que cette constitution soit le reflet de l'âme du peuple canadien, mais aussi si l'on voulait que les gens, et surtout les jeunes, y puisent une valeur éducative. J'ai proposé alors que le comité fasse appel aux services d'un poète ou à l'un des géants littéraires canadiens, plutôt que de s'en remettre aux avocats ou aux hommes politiques, si l'on voulait entreprendre une telle tâche.

Je suis heureux de voir que le gouvernement, pour le Bill C-60, a tenu compte de cette recommandation, sauf en ce qui a trait à sa dernière partie. Je ne propose pas que votre Comité, seul, ou ayant recours à l'aide de littérateurs, apporte des changements profonds soit au préambule, soit à la partie «finalité et objectifs», parce que je crois que le rédacteur s'est trouvé un bon fil d'Ariane pour sortir de ce dédale de terminologie juridique. C'est un document que les tribunaux pourront interpréter assez facilement. Certains se plaindront que le texte manque de souffle et d'inspiration, mais je crois qu'il ne fera pas de mal et fera peut-être même du bien. Il pourrait même servir à remettre notre nation sur la bonne voie.

Merci.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Merci beaucoup, monsieur Atkey. Je crois que notre séance de ce soir crée déjà certains précédents. Nous avons reçu cet après-midi un



*[Texte]*

West Germany as to what should be our approach to constitutional reform. And this evening we have received a message from the Red Tory wing of a very important political party. I will ask Mr. Breau to start the discussions.

**Mr. Breau:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, I take it, Mr. Atkey, that in the changes proposed for the Supreme Court you agree with the principle that the judges from Quebec would judge only on civil cases from Quebec?

**Mr. Atkey:** As a general proposition, at a very minimum, I think the civilian judges should represent a majority of any panel. I think, for example, if it were an important civil case from Quebec you might have a panel of five, the four civilians plus perhaps one judge trained in the common law, but always a majority; and of course, if there were a panel of three, totally a civilian panel of judges.

**Mr. Breau:** When you say a civilian panel of judges, are there civil law judges on the Court who are not from Quebec? Is that possible?

**Mr. Atkey:** It is possible, but there are none and it is highly unlikely there would be any.

**Mr. Breau:** So you say you agree that only Quebec judges could judge civil cases arising out of Quebec in the Supreme Court?

**Mr. Atkey:** As a basic principle, subject to minor variations I have just stated.

**Mr. Breau:** Thank you.

Now, on the question of the Charter of Rights and Freedoms, you have mentioned a few examples where you think it could be unconstitutional. I take it you are aware—as I read the bill, but I am not an expert in these things—that the government has explained, and it was explained in the White Paper, that there would be an opting-in mechanism. Even with that opting-in mechanism, do you still think it could be ultra vires? In the case of Prince Edward Island that you mentioned, on property rights, as I understand it, that clause would not come into effect unless a province would want to opt in.

• 2035

**Mr. Atkey:** The difficulty that is created by Bill C-60 is that as I read the words of Clause 131, the Charter would be enacted as an ordinary statute of Parliament until the opting in process took place. There are certain elements in Clause 131 that attempt to indicate the structure of how the opting in takes place in a way which, I suggest, while it exists as an ordinary statute of Parliament, would be ultra vires. Ultimately, when a province chooses to opt in and you have full entrenchment, then, of course, the legal difficulty is removed. My argument was directed in that sense, Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Only in the period of time that it would be passed by Parliament and not constitutionalized?

*[Traduction]*

deuxième message de l'Allemagne de l'Ouest concernant la façon dont nous devrions aborder la réforme constitutionnelle. Ce soir, nous avons reçu un message d'une faction ultraconservatrice d'un parti politique très important. Je demanderais à M. Breau d'ouvrir le débat.

**M. Breau:** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je crois bien, monsieur Atkey, que sur la question des changements proposés pour la Cour suprême, vous êtes d'accord avec le principe que les juges du Québec ne jugeraient que les causes civiles du Québec?

**M. Atkey:** En général, au minimum, je crois que les juges au civil devraient représenter une majorité de tout le conseil. Par exemple, je crois que s'il y avait une cause civile importante venant du Québec, il pourrait y avoir un conseil de cinq personnes, dont quatre juges formés en droit civil et l'un en «common law», mais il devrait toujours y avoir une majorité; évidemment, s'il s'agissait d'un tribunal de trois, il devrait être composé de trois juges formés au code civil.

**M. Breau:** Lorsque vous dites des juges formés au Code civil, pourrait-il y avoir des juges ainsi formés qui ne viendraient pas de la province de Québec? C'est possible?

**M. Atkey:** C'est possible, mais il n'y en a pas et je ne crois pas qu'il y en ait jamais.

**M. Breau:** Donc, lorsqu'il s'agit de causes civiles venant du Québec, il n'y aurait que les juges du Québec qui pourraient siéger à la Cour suprême?

**M. Atkey:** Ce serait le principe de base, assorti aux modifications mineures dont je viens de vous faire part.

**M. Breau:** Merci.

Maintenant, en ce qui concerne la Charte des droits et libertés, vous nous avez donné quelques exemples où il serait possible qu'elle ne soit pas constitutionnelle. Je ne suis pas expert en la matière, mais à la lecture du bill, je crois bien que vous vous rendez compte que le gouvernement y a expliqué, ainsi que dans le Livre blanc, qu'il y aurait un mécanisme permettant de choisir une solution plutôt qu'une autre. Même en tenant compte de ce mécanisme, croyez-vous toujours que ce pourrait être ultra vires? Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, dont vous avez parlé, concernant les droits à la propriété, si j'ai bien compris, cet article n'aurait d'effet que si la province décidait de l'accepter.

**M. Atkey:** La difficulté que entraîne le Bill C-60, à l'article 131, c'est que la charte serait adoptée comme une loi ordinaire du Parlement jusqu'à l'avènement du processus d'intégration. Certains éléments de l'article 131 visant à préciser le mécanisme d'intégration seraient ultra vires à mon avis, tant que la charte demeurerait une simple loi du Parlement. Finalement, quand une province déciderait d'adopter la charte, ce qui entraînerait une consécration complète, alors la difficulté juridique serait éliminée. Voilà ce que je soutenais, monsieur Breau.

**M. Breau:** La difficulté existerait seulement pendant la période où la charte serait adoptée par le Parlement sans être constitutionnalisée?

[Text]

**Mr. Atkey:** That is right, because the proposal of Phase 1, I understand, is to enact Bil C-60, all those sections without the asterisks, and to have them as the law of the land by July 1, 1979. And my argument is only directed to the fact that if Parliament does enact that alone, it creates an illegality.

**Mr. Breau:** You realize that in the kind of study we are making here, we do not really have a normal reference of the bill after second reading; that we have had referred to us a broad order of reference, and any suggestion that we have with regard to wording or that sort of thing, or any other process, it has been said by the government would be welcome. Supposing we do enact a charter of rights and liberties and presumably some provinces do not agree to any constitutional reform. How else can we have a charter of rights and liberties and permit some provinces to opt in if they want to?

It seems to me that unless you say we should not have anything done before we get unanimous agreement by the provinces, there would be no possibility of having this charter.

**Mr. Atkey:** That is not the case at all. The Canadian Bill of Rights and the procedures for passing that as an act of Parliament is a pretty good precedent that you might consider, and indeed, the extension of rights contained in the Charter substantively could be included in an ordinary act of Parliament like the Canadian Bill of Rights. Where you run into difficulty is when you try to finesse—if I can use that term—you try to finesse the provinces through an attractive sort of device such as is contained in Clause 131; that is where you create the illegality for the reasons that I suggested in my presentation. If you really want to enact a simple bill containing these rights and applying them to all federal laws, existing and future federal laws, do that. But that certainly is not what Bill C-60 does, particularly given the light of Clause 131.

**Mr. Breau:** All right. Now, you mentioned that you have some concerns with the limitations provision, and I have read your comments carefully. What happens if there are no limitations, if it is completely open and the government just has to be concerned, or Parliament has to be concerned, that somebody could take the matter to court? Is that the balance that would be there—in other words, we would leave it completely up to the court to interpret at any given time what would be the right recognition of some event that politicians in Parliament will think is apprehended insurrection or state of war or some kind of disaster?

**Mr. Atkey:** No. I think, if one studies the history of judicial interpretation in this country, in Great Britain, in the United States, just to give you three examples, that you will find that the judges themselves, having the full power of judicial review, which of course the bill envisages, in Clause 100, I believe, they have a substantial discretion through the vehicle of interpretation to not apply absolutely some of the protected rights where it would be unreasonable to do so. All Clause 25 does is to attempt to provide statutory language for what is in

[Translation]

**M. Atkey:** C'est exact. Car, si je comprends bien, dans la phase 1, on se propose d'adopter tous les articles du Bill C-60 ne portant pas d'astérisque, en donnant à ces articles force de loi d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 1979. Tout ce que je dis, c'est que si le Parlement adopte cette loi unilatéralement, il y aurait illégalité.

**M. Breau:** Vous vous rendez compte que dans le genre d'étude que nous faisons ici, nous ne renverrons pas vraiment le bill après la deuxième lecture; on nous a confié un vaste mandat, et toute proposition relative au libellé ou à tout autre processus sera bien accueillie, comme l'a dit le gouvernement. Supposons que nous adoptions une charte des droits et libertés et que certaines provinces ne seraient d'accord sur aucune réforme constitutionnelle. Comment, autrement, pourrions-nous adopter une charte des droits et libertés en permettant à certaines provinces de l'accepter et de s'y conformer, si elles le désirent?

A moins que vous disiez que rien ne devrait être fait avant d'obtenir le consentement unanime des provinces, il me semble qu'il nous serait impossible d'adopter cette charte.

**M. Atkey:** Absolument pas. La Déclaration canadienne des droits et les procédures ayant amené l'adoption de cette loi au Parlement constituent un excellent précédent dont il faut tenir compte, et de fait, les droits supplémentaires contenus dans la charte pourraient essentiellement être inclus dans une loi ordinaire du Parlement, comme la Déclaration canadienne des droits. La difficulté se présente au moment où on essaie d'entraîner, si vous me permettez cette expression, d'entraîner les provinces grâce à toute sorte de propositions attrayantes, comme on en retrouve à l'article 131; voilà d'où provient l'illégalité, pour les raisons dont j'ai fait état dans ma présentation. Si vous voulez vraiment adopter un projet de loi simple établissant ces droits et les appliquant à toutes les lois fédérales, qu'elles existent ou qu'elles soient à venir, c'est cela qu'il faut faire. Mais ce n'est certainement pas l'effet du Bill C-60, particulièrement en regard de l'article 131.

**M. Breau:** D'accord. Vous nous avez fait part de vos inquiétudes à propos des dispositions de limitation, et j'ai lu vos remarques attentivement. Qu'est-ce qui se passerait s'il n'y avait aucune limitation, si le tout était complètement libre et que le gouvernement, ou le Parlement, n'aurait seulement qu'à s'inquiéter de la possibilité que quelqu'un amène la question devant les tribunaux? L'équilibre résiderait-il là? Autrement dit, nous dépendrions entièrement de l'interprétation des tribunaux qui, en tout temps, pourraient juger de la nature d'un événement que les hommes politiques du Parlement auraient pu considérer comme une insurrection appréhendée, un état de guerre ou un désastre quelconque, n'est-ce pas?

**M. Atkey:** Non. Si l'on tient compte des antécédents de l'interprétation judiciaire au Canada, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, on verra que même s'ils disposent des pleins pouvoirs de révision judiciaire, tel que prévu à l'article 100, les juges exercent une grande discrétion dans leurs interprétations en n'appliquant pas absolument certains des droits protégés là où il serait très raisonnable de le faire. À l'article 25, on tente simplement d'officialiser ce qui, de fait, constitue un test de la nature raisonnable de la chose. Il n'y a pas de telle clause

## [Texte]

effect a reasonableness test. There is not such a limitation clause in the Canadian Bill of Rights, and seeing how our Supreme Court has in some respects watered down that Canadian Bill of Rights, even in the absence of a limitation clause, I am very hesitant to have a limitation clause in this bill which in some respects might be regarded as an open invitation to the court not to apply those protected rights and freedoms in any meaningful sort of way. The judges are going to exercise their discretion which, of course, is their power and their duty to do in a reasonable way.

**Mr. Breaux:** What you are saying is that in effect, on a case-by-case basis, the court would really provide the limitation.

• 2040

**Mr. Atkey:** That is correct. And I think that the judges are capable, given the excellent judges we have in our Supreme Court, of providing a reasonableness test that evolves over time. I think it is more flexible and I think there will be greater justice and therefore a greater utility to the system, if you will, over time.

**Mr. Breaux:** I would like to deal finally with another part of your brief where you mention that the process that is proposed by the government may not be constitutional. But you seem to waiver there because you say on the one hand that it is not constitutional, then you say it is bad federalism, which is a political judgment, and then you say in the summary and elsewhere that

The unilateral federal action proposed is "unconstitutional" in the broad political sense.

What is the difference between being unconstitutional in the legal sense and in the political sense?

**Mr. Atkey:** Mr. Breaux, this is a grey area where law tends to overlap into political science. There have been scores of books written on the subject and I think this is a classic example. I can make a very strict legal case that some of the provisions of this bill are *ultra vires*.

**Mr. Breaux:** But you do not make this case here.

**Mr. Atkey:** Yes, I make this case and I suggest it as a first position because there are clearly unconstitutional provisions in a legal sense that is a matter for the court to determine and I think, given the timing we have, the urgency of the matter, the quickest way, the most thorough way, and the way of allowing the provinces to participate through their attorneys general is if there is a direct reference to the Supreme Court of Canada. However, if some of you have trouble with that, and it seemed to me after reviewing the Minister of Justice's legal opinion that he had a little trouble with that because the questions tended to be a little political in nature, and to give him his credit, there is a doctrine, particularly in the United States and in other federal countries, that purely political questions should not be submitted to a final court of appeal for an advisory opinion. They are inappropriate for judicial determination. If some of you, like the Minister of Justice, have

## [Traduction]

limitative dans la Déclaration canadienne des droits, et à en juger de la façon dont la Cour suprême, a, dans certains cas, diminué la portée de cette Déclaration canadienne des droits, même en l'absence d'une clause limitative, j'hésite beaucoup à accepter dans ce projet de loi une clause limitative qui pourrait en un sens être considérée comme une invitation aux tribunaux de ne pas faire respecter de façon significative ces droits et libertés protégés. Les juges exerceront leur discrétion de façon raisonnable, conformément à leur autorité et à leur devoir.

**M. Breaux:** Vous affirmez donc qu'en fait, en procédant cas par cas, le tribunal établirait lui-même ses propres limites.

**M. Atkey:** C'est juste. Compte tenu de l'excellence des juges de la Cour suprême, je crois que ceux-ci seront en mesure d'évaluer eux-mêmes de mieux la nature raisonnable des décisions. Cette façon de faire sera plus souple et entraînera une plus grande justice, et conséquemment représentera une plus grande utilité pour l'ensemble du système, à long terme.

**M. Breaux:** En terminant, j'aimerais aborder un autre aspect de votre mémoire où vous dites que le processus proposé par le gouvernement pourrait ne pas être constitutionnel. Vous semblez toutefois vous désister par après en affirmant d'abord que le processus pourrait ne pas être constitutionnel, pour dire ensuite qu'il s'agit de mauvais fédéralisme, ce qui est un jugement politique; vous ajoutez de plus au résumé, et ailleurs, ce qui suit:

Les mesures fédérales unilatérales proposées sont «inconstitutionnelles» dans le sens politique large.

Quelle est la différence entre l'inconstitutionnalité dans le sens juridique et dans le sens politique?

**M. Atkey:** Monsieur Breaux, voilà une zone grise où le droit a tendance à faire double emploi avec la science politique. De nombreux livres ont été écrits à ce sujet et, à mon avis, c'est là un exemple classique. Je pourrais démontrer par un argument juridique strict que certaines des dispositions de ce projet de loi sont *ultra vires*.

**M. Breaux:** Mais vous ne le faites pas ici.

**M. Atkey:** Oui, j'en fais la preuve et je soutiens que cela devrait être notre première considération, car il y a nettement des dispositions inconstitutionnelles dans ce projet de loi. Juridiquement parlant, il appartiendrait aux tribunaux d'en décider, et compte tenu du peu de temps dont nous disposons, de l'urgence de la question, la façon la plus rapide et la plus complète d'en arriver là, tout en permettant aux provinces de participer à la discussion par l'intermédiaire de leur solliciteur général, serait de faire un renvoi direct à la Cour suprême du Canada. Toutefois, après avoir lu l'opinion juridique présentée par le ministre de la Justice, il m'a semblé qu'il avait certaines difficultés avec cette possibilité, car la question est de nature quelque peu politique; si, comme lui, vous avez quelques inquiétudes, et pour lui faire justice, j'ajouterais qu'il existe une doctrine, particulièrement aux États-Unis et dans d'autres États fédéraux, voulant que les questions purement politiques



[Text]

that problem I would suggest then you can treat this in the broader political sense as being unconstitutional in the sense of being bad federalism and that this is the very function that Parliament or a committee of Parliament should exercise.

**Mr. Breau:** You are not answering my question because there is a difference between saying something is legal or not and then making the blanket statement, which is a judgment, that it is bad federalism. You may think it is bad federalism, I may think it is good federalism, and I can make a political judgment as well as anyone else. The point is you do not make the legal case that it is unconstitutional, you make a political judgment. Is that correct?

**Mr. Atkey:** I think there are both cases to be made. In the first instance I think you should come to grips with the legal question . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This will be your last question, I am sorry.

**Mr. Atkey:** . . . and if you harbour serious doubts as to the legality then you should urge the government to go to the court. If, on the other hand, you were satisfied as a Committee that there is no legal doubt then I would suggest still there should be some small "p" political doubt based on existing conventions and practices which I think are known to all of you. I would suggest that this is a matter just not for political judgment, it may be a matter for political decision in the sense that this is a Standing Joint Committee of Parliament, and I think your respective Houses have vested in you a certain duty to look at these matters and to offer the best advice that you can, given the resources available to you. I have, as a witness before this Committee, suggested a line that you may take, that this, as a matter of political constitutionality, is invalid. I am not suggesting that you scrap the substance of it for a moment. I am suggesting merely that the Phase I unilateral approach may be invalid and unconstitutional in the political sense.

**Mr. Breau:** I would have many more questions but the Chairman is in very bad humour this evening.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Beatty, Senator Forsey and Senator Neiman.

**Mr. Beatty:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**Mr. Atkey,** I want to thank you for the excellent brief you have presented. I apologize for the fact I was not here for this afternoon's hearing. I missed the first part of it. I have had a chance over the course of this evening to read it a bit though and I certainly find the arguments you make very telling, both in terms of the legality of the government's procedure—and certainly you argue that on Page 6, I draw to Mr. Breau's attention, at least one example—and in terms of propriety of their action, and I think that your contribution would be very valuable to our deliberations.

[Translation]

ne soient pas présentées à un tribunal d'appel de haute instance dans le but d'obtenir un avis juridique. Ces tribunaux ne sauraient juger de telles questions. Si, comme le ministre de la Justice, certains d'entre vous connaissent cette difficulté, je vous proposerais de tenir compte du sens politique plus large et de juger ces mesures inconstitutionnelles, puisqu'il s'agit d'un mauvais fédéralisme; c'est exactement la façon dont le Parlement ou un comité du Parlement devrait réagir.

**M. Breau:** Vous ne répondez toujours pas à ma question, car il y a une différence entre affirmer qu'une mesure est légale ou non et faire une déclaration générale par voie de jugement, en soutenant qu'il s'agit de mauvais fédéralisme. Vous pouvez bien penser qu'il s'agit de mauvais fédéralisme, je peux bien penser le contraire, et je puis porter un jugement politique, tout comme n'importe qui d'autre. Le fait est que vous ne prouvez pas juridiquement que ces procédures sont inconstitutionnelles; vous portez un jugement politique. N'est-ce pas?

**M. Atkey:** On peut défendre ces deux affirmations. Je crois d'abord que vous devriez régler la question juridique . . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je suis désolé, mais ce sera votre dernière question.

**M. Atkey:** . . . si vous avez de sérieux doutes à propos de la légalité du processus, alors, vous devriez inciter le gouvernement à avoir recours aux tribunaux. Si, d'autre part, le Comité était convaincu qu'il n'existe aucun doute juridique, alors, je pense qu'on devrait quand même avoir de petits doutes politiques, compte tenu des conventions et des pratiques existantes, que vous connaissez tous. A mon avis, ce n'est pas là une des questions dont on devrait décider grâce à un jugement politique; c'est peut-être une question qui devrait entraîner une décision politique, puisqu'il s'agit ici d'un comité mixte permanent du Parlement, et je crois que vos Chambres respectives vous ont confié la tâche d'étudier ces questions afin d'offrir les meilleurs avis possibles, compte tenu des ressources disponibles. A titre de témoin devant ce Comité, j'ai soutenu que ces dispositions pourraient être politiquement inconstitutionnelles. Je ne propose absolument pas qu'on détruise tout ce qui a été accompli. Je soutiens simplement que le geste unilatéral de la phase 1 pourrait être inconstitutionnel au sens politique.

**M. Breau:** J'aurais beaucoup d'autres questions à poser, mais le président est de très mauvaise humeur ce soir.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Beatty, suivi du sénateur Forsey et du sénateur Neiman.

**M. Beatty:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur Atkey, je désire vous remercier pour l'excellent mémoire que vous avez présenté. Je m'excuse de n'avoir pu être ici à la séance de l'après-midi. J'en ai manqué la première partie. Au cours de la soirée, j'ai eu l'occasion de lire un peu votre mémoire, et je trouve vos arguments très révélateurs, tant pour ce qui est de la légalité et de la procédure gouvernementale—vous le faites à la page 6 en donnant au moins un exemple, comme le verra M. Breau—que pour ce qui est de l'opportunité de cette action, et je crois que votre participation à nos délibérations sera très utile.

[Texte]

• 2045

There are two other areas I want to touch on briefly if I could, just to get some clarification. Your proposal with regard to the House of the Provinces essentially endorses the proposal that was made by the Ontario Advisory Committee on Confederation who saw the House of the Provinces concept as being one in which you would embody the principle that the members of the Upper House should be the representatives of provincial governments at the national level, and consequently would change at the time the government changed in the provinces.

I am wondering whether it is just a matter of clarification that is required, or whether I misunderstood something. You suggested on page 28 that it might be stipulated or it might involve as a matter of practice that half of the provincial and half of the federal members of the Upper House would be appointed for a fixed term of say six years. Are you suggesting that even if a government were overturned in the interim, a member representing Ontario or representing Manitoba or some other province would not be replaced by someone representing the new government?

**Mr. Atkey:** I put forward that proposal on the basis that there was some concern about the absence of continuity and permanence in the Upper House with the Ontario Advisory Committee proposal. As I put it forward here, I would expect whether it was by practice or actually written into the Constitution that fifty per cent of the provincial and federal members would continue to the end of their term. However, of course, if there were a change of government in a province, the non-permanent members, if you will, would change, and of course would speak for the government of the day in the debates in the Upper House.

**Mr. Beatty:** I am just wondering where this leaves the so-called permanent members, the six-year termers. Are you saying that they would not be in a position, when a vote was taken, that they could disagree with the official position taken by their province by the provincial government, so they would be effectively disenfranchised because they were appointed by a regime of a different political stripe?

**Mr. Atkey:** I think you are making an assumption that because there is a change of government in the province, necessarily the substantive position is going to change.

**Mr. Beatty:** Certainly on some issues.

**Mr. Atkey:** On some issues it may not change. I think Mr. Gibson's presentation this afternoon clearly demonstrated that despite the fact they are from opposing political parties, in many respects his position is *ad idem* with that of the Premier of British Columbia. I think first and foremost there would be a duty to put forward the provincial position as a representative of the provincial government. I do not think, given the type of person I would like to see appointed to the Upper House by the provinces, you necessarily have to assume that they find themselves in this conflicting role.

[Traduction]

Si vous le permettez, j'aimerais aborder deux autres questions, afin d'obtenir plus de précisions. Votre proposition à l'égard de la Chambre des provinces ressemble essentiellement à celle faite par le comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération, qui voyait la Chambre des provinces comme respectant le principe voulant que les membres de la Chambre haute devraient représenter les gouvernements provinciaux au niveau national, ce qui fait que ces représentants seraient remplacés lors d'un changement de gouvernement dans les provinces.

Peut-être n'ai-je besoin que de précisions, ou peut-être ai-je mal compris quelque chose. Vous dites à la page 28 qu'on pourrait stipuler qu'en pratique, la moitié des membres provinciaux et la moitié des membres fédéraux de la Chambre haute pourraient être nommés pour une période fixe de 6 ans, par exemple. Proposez-vous que, même si un gouvernement était renversé dans l'intervalle, un membre représentant l'Ontario, le Manitoba ou une autre province ne serait pas remplacé par quelqu'un représentant le nouveau gouvernement?

**M. Atkey:** Si j'ai fait cette proposition, c'est qu'on se préoccupait, dans la proposition du comité consultatif de l'Ontario, de l'absence de continuité et de permanence à la Chambre haute. Que cette mesure existe dans la pratique ou qu'elle soit écrite dans la constitution, j'ai proposé ici que 50 p. 100 des représentants fédéraux et 50 p. 100 des représentants provinciaux resteraient à leur poste jusqu'à la fin de leur mandat. Toutefois, il est bien évident que s'il y avait un changement de gouvernement dans une province, les membres non permanents seraient remplacés par d'autres, qui défendraient les positions du gouvernement du jour au cours des discussions à la Chambre haute.

**M. Beatty:** Quelle serait alors la position des membres supposés permanents, ceux détenant un mandat de six ans? Affirmez-vous que lors d'un vote, ils ne pourraient être en désaccord avec la position officielle adoptée par leur gouvernement provincial, ce qui, de fait, les rendrait non représentatifs, puisque nommés par un régime politique différent?

**M. Atkey:** A mon avis, vous présumez ici que, à cause du changement de gouvernement dans une province, il y aurait nécessairement modification de la position de base de cette province.

**M. Beatty:** Certainement, au moins pour certaines questions.

**M. Atkey:** Pour certaines questions, il pourrait ne pas y avoir de changement. La déclaration qu'a faite M. Gibson cet après-midi en fait clairement la preuve; même s'ils ne sont pas du même parti politique, dans bien des cas, sa position est tout à fait identique à celle du premier ministre de la Colombie-Britannique. D'abord et avant tout, ces représentants du gouvernement provincial auraient pour devoir de défendre la position provinciale. Compte tenu du genre de personnes que j'aimerais voir nommées à la Chambre haute par les provinces,



[Text]

I am looking frankly in terms of the permanent appointments for the very senior statesmen in each of the provinces, persons who have a reputation and an ability that in some cases can transcend traditional party lines. It may be an ideal and altruistic position I am putting, but I would like to think that is the sort of person who would come from the provinces.

**Mr. Beatty:** I have difficulty with the concept here in that I can see it as ultimately being in conflict with the concept that the provincial delegation from each province would be the representatives of the provincial government. The words used in the brief by the Ontario Advisory Committee on Confederation were that provincial delegations will be direct representatives of provincial governments, and to me this implies that a political judgment is made by the government of the day as to what the position will be of that government and what the position will be of that government spokesman in the Upper House, and that every single representative of that government would then toe the line.

I can see that, inevitably, there would be some areas where there would be a difference of agreement, a difference of opinion within the provincial legislature, and where people who were appointed by a defeated government might very well find themselves in opposition to the position taken by the new government.

**Mr. Atkey:** That does not bother me particularly, Mr. Beatty. In fact, I think it would be readily recognized as a situation existing in the Upper House when that person spoke in debates. Of course, ultimately their six-year term might come to an end or they might choose to resign prematurely, given the change of government. It is something I have not worked out in detail, but I have put forward I guess what is a modification of the Ontario Advisory Committee proposal because I think there is a genuine concern about permanence and continuity in the Upper House. I think there are ways of meeting it and this is my suggestion. There may be others.

**Mr. Beatty:** I can understand that. I can also understand that what you are talking about is people who would be above the political fray. We have examples of that, I guess, in the Upper House today, of people who are not impeded by partisanship the same way as many of us in the Lower House. But the difficulty would come with the question of where a person had a difference of agreement. Would he be *disenfranchised*, or would he be allowed to vote differently from the other representatives of the province that he represented?

• 2050

**Mr. Atkey:** I suppose, if it came down to that, he should be given that right but it would be a minority vote from that province.

**Mr. Beatty:** One other area that I wanted to just touch on was the question of appointments to the Supreme Court. It is an area in which my feelings are very mixed and I would like your guidance on it.

[Translation]

je ne crois pas qu'il faille nécessairement présumer que ces personnes feraient face à un tel dilemme.

Franchement, dans les postes permanents, je verrais des hommes d'État accomplis provenant de chacune des provinces, des personnes dont la réputation et la compétence dépassent les prises de position politiques traditionnelles, dans certains cas. Peut-être suis-je un peu altruiste, mais je pense que c'est le genre de personnes que l'on retrouve dans les provinces.

**M. Beatty:** Cette idée m'embête, car, en définitive, elle pourrait entrer en conflit avec le concept voulant que la délégation provinciale de chaque province représente le gouvernement provincial. Le comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération affirmait que les délégations provinciales seraient les représentants directs des gouvernements provinciaux. Pour moi, cela sous-entend qu'un jugement politique serait porté par le gouvernement du jour relativement à la position adoptée par ce gouvernement et à la position que le porte-parole du gouvernement devrait défendre à la Chambre haute, chaque représentant de ce gouvernement emboitant alors le pas.

Il est inévitable que dans certains domaines il y ait des différences d'opinions au sein de l'assemblée législative provinciale et que certaines personnes nommées par un gouvernement défaît soient en désaccord avec la position adoptée par le nouveau gouvernement.

**M. Atkey:** Cela ne me préoccupe pas outre mesure, monsieur Beatty. De fait, cette situation prévaut déjà à la Chambre haute pour certaines personnes prenant part au débat. Évidemment, ces personnes veraient finalement leur mandat de six ans terminé, ou elles pourraient peut-être choisir de partir prématurément, compte tenu du changement de gouvernement. Je n'ai pas pensé aux détails, mais j'ai présenté une modification à la proposition du comité consultatif de l'Ontario, car, à mon avis, on se préoccupe vraiment de la permanence et de la continuité à la Chambre haute. Je crois qu'il existe des solutions, et c'est là ma proposition. Il pourrait y en avoir d'autres.

**M. Beatty:** Je comprends cela. Je comprends également que vous parlez ici de gens qui seraient au-dessus de la politacaille. Nous avons à la Chambre haute des exemples de personnes qui ne sont pas imprégnées de partisanerie, comme un bon nombre d'entre nous, à la Chambre basse. Mais lorsqu'une de ces personnes ne partagerait pas l'opinion du gouvernement qu'elle représente, il y aurait difficulté. Serait-elle destituée ou pourrait-elle voter de façon différente des autres représentants de la même province.

**M. Atkey:** Je suppose que dans un tel cas, ce droit lui serait accordé, mais il s'agirait alors d'un vote minoritaire pour cette province.

**M. Beatty:** Je voulais également aborder brièvement la question des nominations au sein de la Cour suprême. Mes sentiments sont assez confus à ce propos et j'aimerais votre avis.



## [Texte]

I noticed that you argue that the fact that there would be for the first time substantial provincial input into the appointment of Supreme Court Justices would not result in Supreme Court Justices viewing themselves as delegates of a particular province or region because it would be essentially formalizing a procedure that has been followed in the past. But in the bill itself, in clause 106 on page 50, line 34, it says:

(3) No person shall be nominated for appointment to fill a vacancy in the Supreme Court unless the Attorney General of Canada and the Attorney General of the particular province agree to the nomination . . .

That would essentially, for the first time, give the Attorney General of a province the right of veto over any candidate from that province to the Supreme Court. Do you not feel that the codification of this sort of a practice would change the relationship between Supreme Court Justices and the governments in the provinces from which they come?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This will be your last question.

**Mr. Beatty:** I am sorry for the length of it, too, Mr. Chairman.

**Mr. Atkey:** No. First of all, it is not an absolute veto. It is a very limited veto. If the provincial Attorney General does not agree, then you get into the nominating council procedure that is envisaged in subclauses (4) and (5). So it is not an absolute veto in that sense.

The fact of the matter is that this sort of consultation goes on today and in many respects the appointments made to the Supreme Court of Canada or the Courts of Appeal are agreed on not only by the Attorney General of Canada but the Attorney General of a province. We have, particularly at the appellate court level in this country, been able to attract the best legal minds and it seems to be one area where the two orders of government are working together reasonably well. And again, I put it to you that for the most part this is a codification or a detailed spelling out of a proceeding which exists now in an informal sense and therefore I do not see the politicization giving rise to the judges or the appointees looking at themselves as regional representatives at all.

**Mr. Beatty:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Forsey.

**Senator Forsey:** First of all, Mr. Chairman, I should like, in my capacity as Senate Co-Chairman of the Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, to offer my thanks to Professor Atkey for his kind reference to the report of that committee on freedom of information.

Secondly, there are one or two questions I would like to ask specifically about this business of the validity of phase one. I do so with great diffidence as a non-lawyer in the presence of not only a distinguished lawyer in the person of the witness but of a variety of other lawyers all of whom, I gather, think that I

## [Traduction]

Vous affirmez que malgré la part importante que les provinces vont jouer pour la première fois dans la nomination des juges à la Cour suprême, ceux-ci ne se considéreraient pas comme délégués d'une province ou d'une région particulière, car il s'agirait simplement de formaliser au fond une procédure qui était suivie de toute manière dans le passé. Cependant, l'article 106 du projet de loi, à la ligne 34 de la page 50, stipule:

(3) En cas de vacance à la Cour suprême aucun candidat ne peut être proposé sans que le Procureur général du Canada et le Procureur général de la province concernée n'en arrivent à une entente sur le nom du candidat . . .

Ainsi donc, pour la première fois, le procureur général d'une province aurait droit de veto au sujet de n'importe quel candidat à la Cour suprême qui viendrait de cette province. Ne croyez-vous pas que l'élaboration de ce genre de procédure modifierait les rapports entre les juges de la Cour suprême et les gouvernements de leur province d'origine?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Ce sera votre dernière question.

**M. Beatty:** Je m'excuse de sa longueur également, monsieur le président.

**M. Atkey:** Non; il ne faut pas oublier au départ qu'il ne s'agit pas d'un veto absolu, mais plutôt d'un veto très limité. En effet, si le procureur général de la province en question n'est pas d'accord, on passe alors à la procédure de nomination par voie de comité, dont il est question aux paragraphes 4 et 5. Il ne s'agit donc pas d'un veto absolu.

En fait, ce genre de consultation se poursuit actuellement, et le plus souvent, les nominations à la Cour suprême du Canada ou aux cours d'appel sont acceptées non seulement par le procureur général du Canada, mais aussi par le procureur général d'une province. Nous avons réussi à attirer à la magistrature les meilleurs juristes du pays, et plus particulièrement dans le cas des cours d'appel, et il me semble que c'est un secteur où les deux paliers de gouvernement réussissent à travailler en assez bonne harmonie. Je vous répète qu'il s'agit là surtout d'une formulation ou d'une description détaillée d'une procédure qui existe actuellement d'une façon officieuse, et je ne vois pas par conséquent comment de nouveaux juges pourraient commencer à se considérer comme des représentants régionaux.

**M. Beatty:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Tout d'abord, monsieur le président, en tant que coprésident du Comité des règlements et autres textes réglementaires, j'aimerais remercier le professeur Atkey des bons mots qu'il a eus au sujet du rapport présenté par ce comité sur la liberté de l'information.

Deuxièmement, j'aimerais poser une ou deux questions au sujet de la validité de la phase un. Je ne suis qu'un profane en la matière, et c'est donc en toute humilité que je pose ces questions devant un juriste éminent comme le témoin, ainsi qu'en présence de divers autres avocats qui sont d'avis que, sur cette question, je parle sans savoir.

[Text]

am talking through my hat or have been talking through my hat on the subject.

Nevertheless I had, shall I say, the good fortune to find myself for once in the distinguished company of the Minister of Justice and I appear, rather uncharacteristically for once, as something of a defender of the government's position in this matter; because, with great respect—I am looking now at page 6 of Mr. Atkey's brief—with great respect, I cannot really see how the proposals in the bill to give the provincial legislatures or governments, or provincial leaders of the opposition or whatever they may be, the power to make selections for the House of the Federation come in any way within the exception in Section 91(1) of the British North America Act which says that Parliament cannot legislate, cannot amend the constitution, as regards rights or privileges by this or any other constitutional act granted or secured to the legislature or the government of a province.

• 2055

It does not seem to me in here that the bill is dealing with any right or privilege which has been granted or secured to the legislature or the government of a province. It is merely proposing to give the legislatures of the provinces certain privileges, one might say, additional privileges beyond anything they have guaranteed by any constitutional act, which they may then exercise or not as they see fit. I cannot see how it comes at all within that exception in subsection 91(1). And the same thing seems to me to apply to the suggestion that subclauses 63(1) and (2) clearly impose duties on the provincial legislatures which interfere with their rights and privileges. They may interfere with their rights and privileges, but that is not what Section 91(1) says. It says:

—as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or Government . . .

And I cannot see that anything in this touches what are already rights or privileges granted to the legislature or government of a province. I think this applies to a great deal more, like the imposing a duty, as you say at the foot of the page, of a provincial Attorney General in the matter of Supreme Court appointments. I cannot see that it comes within rights granted or secured.

Still more, it seems to me, it does not apply to the question of the Senate. I think it is on page 9—or it may not be—where you mention—no, I have not got the exact page. You mention somewhere the Senate in this context and say, rights granted to the provinces, and, therefore, to the provincial legislatures in the matter of the Senate. I cannot see that the provincial legislatures or the provincial governments have any right or privilege whatsoever granted to them by this British North America Act or any other constitutional act in regard to the Senate. It has nothing whatever to do with it.

Now, I am not questioning what you call your political point, and this may be a very bad way of proceeding. But I am questioning very much whether it is an illegal way of proceed-

[Translation]

J'ai cependant eu le privilège de me trouver en compagnie de notre éminent ministre de la Justice, et je peux paraître maintenant défendre la position du gouvernement, mais une fois n'est pas coutume; cependant . . . je suis maintenant à la page 6 du mémoire de M. Atkey . . . je n'arrive vraiment pas à voir comment les propositions du projet de loi visant à donner aux assemblées législatives ou aux gouvernements provinciaux, ou encore aux chefs de l'opposition dans les provinces, ou à toute autre personne, le pouvoir de nommer des représentants à la Chambre de la fédération, je ne vois pas comment cela pourrait entrer dans le cadre de l'exception mentionnée à l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, suivant lequel le Parlement ne peut pas légiférer ou modifier la constitution en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province.

Il ne me semble pas que le projet de loi traite ici de droits ou privilèges accordés ou garantis à l'assemblée législative ou au gouvernement d'une province. Il propose simplement de donner aux assemblées législatives des provinces certains privilèges, ou plutôt certains privilèges en sus de ceux que la loi constitutionnelle leur avait garantis, et auxquels ils sont libres d'avoir ou non recours. Je n'arrive pas du tout à voir le rapport avec l'exception mentionnée au paragraphe 91(1). Je pense la même chose de votre suggestion voulant que les paragraphes 63(1) et (2) imposent de toute évidence aux assemblées législatives des provinces des obligations qui vont à l'encontre de leurs droits et privilèges. Elles contrecarrent peut-être leurs droits et privilèges, mais ce n'est pas ce qui dit l'article 91(1):

. . . en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province . . .

Je n'arrive pas à voir comment cela peut affecter les droits et privilèges déjà accordés à l'assemblée législative ou au gouvernement d'une province. Je pense qu'il s'agit plutôt, comme vous le dites dans votre mémoire, d'imposer au procureur général d'une province une obligation en ce qui concerne la nomination des juges à la Cour suprême. Je ne vois pas du tout le rapport avec les droits accordés ou garantis.

En outre, il me semble que la question ne s'applique pas au Sénat. Vous parlez quelque part dans votre mémoire de droits accordés aux provinces et par conséquent aux assemblées législatives des provinces, en ce qui concerne le Sénat. Je ne vois nulle part dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou dans tout autre loi constitutionnelle un droit ou privilège accordé aux assemblées législatives ou aux gouvernements des provinces en ce qui concerne le Sénat. Il n'y a absolument aucun rapport.

Je ne mets pas en doute ce que vous appelez le point de vue politique, et c'est peut-être une mauvaise façon de procéder, mais je doute très fort que ce soit illégal. Tous les juristes



[*Texte*]

ing. And I think I have about ever lawyer in this room against me on this; but this does not terrify me as much as it should. I had this experience once before and the Supreme Court of Canada finally came down on my side of the argument. But I would like to have your opinion as to why you think these things come within the very strict, limited terms of that exception in subsection 91(1).

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Order, please.

**Mr. Atkey:** Senator Forsey, the key to the legal argument is the fact it imposes a duty on the provincial legislatures. As I understand the existing British North America Act, it states now the rights and privileges and hence the duties of both provincial legislatures and to a certain extent provincial governments. That is in the existing B.N.A. Act.

Now we have Bill C-60 coming along and imposing a new duty. It is not a privilege, it is a duty, as I read the bill, and the obligation. And in all the expectations that have been raised in the press releases and the explanatory documents about this Bill, the expectation is that the provincial legislatures will appoint these people. That is a new duty. The addition of a duty in my opinion is an interference with the rights and privileges granted by this constitution or other constitutional acts. That is the basis of the legal argument, short and simple.

**Senator Forsey:** Well, that may apply to the first point, although I think you could easily argue on the contrary that it is a choice which is offered to them and which they may or may not choose to exercise, and there is provision for an alternative procedure if they do not choose to exercise it. Of course, you say that is merely a default provision.

**Mr. Atkey:** That is fundamentally the issue where I differ from the Minister of Justice. He says it is an optional procedure. As I read the plain language of subclauses 63(1) and 63(2), they impose a duty and only in the event of the failure to exercise that duty is there a default provision. In my opinion there is a difference in law.

I would suggest to you that in matters of technical law there is room where reasonable men can differ and I want to suggest nothing more today. I do not want to give a definitive opinion, merely to suggest there is this genuine disagreement among lawyers or constitutional scholars as to what this does and I think, given the importance of the matter and given the determination of the government to move unilaterally, we ought to ask those who are charged with the responsibility of making the ultimate decision as to legality for an opinion. That in my view is what the reference powers in the Supreme Court of Canada are for.

• 2100

**Senator Forsey:** I quite agree with that. I think there is obviously sufficient doubt about it that it ought to go to the

[*Traduction*]

présents dans cette salle sont probablement d'un avis contraire, mais je n'en suis pas terrifié outre mesure. Je me suis déjà trouvé dans une telle situation, et la Cour suprême du Canada a finalement opiné dans le même sens que moi. J'aimerais cependant savoir pourquoi vous pensez que cela tombe sous le coup des conditions très strictes de cette exception qui figure au paragraphe 91(1)?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A l'ordre, je vous prie.

**M. Atkey:** L'argument juridique, sénateur Forsey, réside surtout dans le fait qu'une obligation est imposée aux assemblées législatives des provinces. Si je comprends bien l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il stipule les droits et privilèges et, par conséquent, les obligations des assemblées législatives des provinces et, dans une certaine mesure, des gouvernements des provinces. C'est ce qui figure actuellement dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Voilà maintenant que le Bill C-60 vient leur imposer une nouvelle obligation, car d'après ce que j'ai cru comprendre, il ne s'agit pas d'un privilège, mais bien d'un obligation. Or, les communiqués de presse et les documents explicatifs parus au sujet du présent projet de loi nous avaient amené à penser que les assemblées législatives des provinces nommeraient ces personnes. Il s'agit en fait d'une nouvelle obligation, à mon avis, qui entrave les droits et privilèges accordés par la Constitution ou toute autre loi constitutionnelle. C'est là que se situe l'argument juridique.

**Le sénateur Forsey:** C'est possible dans le premier cas, bien qu'on pourrait facilement objecter qu'il s'agit plutôt d'un choix qui leur est offert, puisque les provinces sont libres de l'accepter ou non, et qu'une disposition prévoit une solution de rechange si les provinces ne s'en prévalent pas. Vous dites, bien sûr, qu'il s'agit simplement d'une disposition en cas de défaut.

**M. Atkey:** C'est justement sur ce point que je ne suis pas d'accord avec le ministre de la Justice, car il dit qu'il s'agit d'une procédure laissée au libre choix. Personnellement, le libellé des paragraphes 63(1) et (2) me paraît imposer une obligation et ajoute une disposition en cas de défaut, c'est-à-dire seulement si l'une des provinces ne respecte pas cette obligation. A mon avis, il y a là une différence sur le plan légal.

Selon moi, en matière de détails légaux, des hommes raisonnables peuvent avoir des divergences de vues, et c'est tout ce que je veux dire aujourd'hui. Je ne veux pas donner d'opinion définitive, je veux simplement mentionner qu'il y a de sincères divergences de vues entre juristes ou spécialistes en matières constitutionnelles, en ce qui a trait aux implications de cette disposition, et je pense qu'étant donné l'importance de la question et la détermination du gouvernement d'agir unilatéralement, nous devrions soumettre la question à ceux qui sont chargés de prendre la décision finale, quant à la légalité d'une opinion. A mon avis, c'est la raison d'être du pouvoir de renvoi à la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Forsey:** Je suis tout à fait d'accord. Je pense que les doutes exprimés suffisent à justifier le renvoi à la Cour



[Text]

Supreme Court. But what about the question of the Senate? I do not think you are on even as possibly strong ground there as you are on the other. What rights or privileges with respect to the Senate are guaranteed by any constitutional act to the legislature or the government of any province?

**Mr. Atkey:** I would suggest that my position on the Senate is stronger than the Supreme Court of Canada because the additional ingredient in the Supreme Court of Canada, of course, is Section 101, which is a permissive section and which is fairly wide open.

**Senator Forsey:** Yes.

**Mr. Atkey:** With respect to the Senate, the role of the provinces is not as clear. There is a guarantee to the provinces of regional representation in the Senate.

**Senator Forsey:** That is not the...

**Mr. Atkey:** I agree. That is different. Unless you treat it by inference, that is different than guarantees, rights, privileges of the government or the legislatures, but I suggest, and I go back to my original position, that the rights and privileges now of the provincial legislatures and governments are spelled out in the British North America Act...

**Senator Forsey:** Yes.

**Mr. Atkey:** ... as it now exists. This imposes a new duty that is not contained in there. It is a duty that is imposed unilaterally.

**Senator Forsey:** But you are getting back to the other point. I am talking now about the Senate. Show me anything in any constitutional act that gives the legislature or government of any province any right or privilege whatsoever with regard to the Senate.

**Senator Flynn:** They say the province will have so many members.

**Senator Forsey:** But not the legislature or the government.

**Mr. Atkey:** I would suggest that even if you are right, my argument still is sustained in the sense that the existing rights and privileges of the legislatures in the provincial government in total are outlined in the existing...

**Senator Flynn:** Sure.

**Mr. Atkey:** ... British North America Act. For a federal Parliament to come along and impose a new duty and to raise that expectation is an interference with what is already spelled out in terms of existing institutions in the British North America Act.

**Senator Forsey:** Well, we will see. Nous verrons.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, Mr. Atkey, as a practising lawyer—and you have been a practising politician and I am sure you hope to be again here—I was a little curious in a sense at perhaps the priority you placed on the resolution of the question you have just been discussing with Senator Forsey. If you were a member of this Committee today, would

[Translation]

suprême. Mais en ce qui concerne le Sénat, je ne crois pas que votre argument soit aussi solide. Quels droits ou privilèges les lois constitutionnelles ont-elles garantis à l'assemblée législative ou au gouvernement d'une province en ce qui concerne le Sénat?

**Mr. Atkey:** Je pense que mon argument relativement au Sénat est encore plus solide que celui qui porte sur la Cour suprême du Canada, parce que dans ce dernier cas il y a l'article 101, qui est bien sûr, un article très généreux, ouvrant bien des possibilités.

**Le sénateur Forsey:** Oui.

**M. Atkey:** En ce qui concerne le Sénat, le rôle des provinces n'est pas aussi clair. Les provinces sont assurées d'une représentation régionale au Sénat.

**Le sénateur Forsey:** Ce n'est pas...

**M. Atkey:** Je suis d'accord, c'est différent. A moins de procéder par déduction, c'est différent des garanties, des droits ou privilèges accordés au gouvernement ou aux assemblées législatives, mais pour en revenir à mon premier argument, les droits et privilèges actuellement accordés aux assemblées législatives et aux gouvernements des provinces sont stipulés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**Le sénateur Forsey:** Oui.

**M. Atkey:** ... tel qu'il se présente actuellement. Il est question ici d'imposer une nouvelle obligation qui n'y figure pas actuellement. Il s'agit d'une obligation imposée unilatéralement.

**Le sénateur Forsey:** Mais vous revenez à l'autre question, tandis que je veux parler du Sénat. Pouvez-vous m'indiquer une disposition d'une loi constitutionnelle qui donne à l'assemblée législative ou au gouvernement d'une province un droit ou privilège quelconque en ce qui concerne le Sénat.

**Le sénateur Flynn:** Il est dit que la province aura tant de représentants.

**Le sénateur Forsey:** Mais non pas l'assemblée législative ou le gouvernement.

**M. Atkey:** Même si vous avez raison, mon argument tient toujours parce que les droits et privilèges dont disposent actuellement les assemblées législatives des gouvernements provinciaux sont décrits dans le présent...

**Le sénateur Flynn:** Certainement.

**M. Atkey:** ... Acte de l'Amérique du Nord britannique. Maintenant, quand un parlement fédéral vient imposer une nouvelle obligation et suscite de tels espoirs, il va à l'encontre de ce qui est déjà stipulé au sujet des institutions existantes dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**Le sénateur Forsey:** Bien, nous verrons.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, M. Atkey pratique actuellement le droit, mais il a déjà fait de la politique et je suis persuadé qu'il espère revenir ici... je suis un peu curieux de voir quelles priorités vous accordez, monsieur Atkey, à la solution de la question dont vous venez de discuter avec le sénateur Forsey. Si vous étiez membre du comité

## [Texte]

you feel that it should in a sense abdicate its responsibility and just, as I see it, ask the Supreme Court to make an adjudication on the questions that you have raised, which I consider very valid and I may say that I agree with your arguments, or do you feel that it is still the responsibility of a committee, of a parliamentary committee, to make a decision and recommendation in the light of not only the strict legalities of this bill but of the customs and usages that may pertain to all the clauses that are contained in it?

**Mr. Atkey:** My first choice would be to settle the legal issues because there are two advantages. First of all, it can be done reasonably quickly through the reference power, and secondly, it has finality to it. No one is going to challenge a decision of the Supreme Court of Canada on a matter such as this. You see, you are not the only committee that has some sort of authoritative basis looking at a new constitution. The Roberts-Pépin Task Force has been charged with certain responsibilities by the Government of Canada. The first ministers will be meeting here in October. The provincial premiers and their officials have been spending a fair amount of time on this subject and we saw the evidence of some of their work on August 10 in Regina. Each of you as a group, of course, have your ultimate responsibility to your respective legislatures or assemblies, as the case may be, and can make a decision, but none of you have the degree of authoritativeness, if I can use that term, of the Supreme Court of Canada. Given the urgency of the matter and given the fact that all these bodies are considering these issues—and I think this is good; it is part of the dynamic process, I think, to clear up the legal doubts early is in the interest of maintaining the ongoing process—that is why I offer a legal resolution of these matters quickly and early, first.

• 2105

And it is only in the event that you are unable to do that and obviously the Minister of Justice, after having carefully considered what I thought were fairly reasoned arguments of Professor Lederman, thought as of last Thursday at least a reference was inadvisable for the reasons that he stated. Then I suggest a second time of attack; take a stand and make up your own minds as to, in effect, the political propriety of this, whether it is constitutional. Of course, you, as a Committee, cannot refer this to the Court. Your procedure is to report, as I understand it, back to your respective Houses advising the Governor in Council to submit a reference and it still remains the ultimate discretion of the Governor in Council as to whether the reference goes and in what language. Of course, how one asks the questions is absolutely crucial.

**Senator Neiman:** Who would decide that? This is the point that...

**Mr. Atkey:** The Governor in Council would make the decision as to...

**Senator Neiman:** In other words, the federal government...

## [Traduction]

aujourd'hui, penseriez-vous que ce serait abdiquer notre responsabilité que de demander à la Cour suprême de rendre un jugement sur les questions que vous avez abordées—je crois qu'elles sont très valables et j'approuve vos arguments—ou croyez-vous qu'il incombe au comité parlementaire de prendre une décision et de formuler une recommandation non seulement en fonction de la stricte légalité du projet de loi, mais en fonction des us et coutumes se rattachent à tous les articles qu'il contient?

**M. Atkey:** Je préférerais qu'on règle l'aspect juridique d'abord, car il y aurait deux avantages à cela. Premièrement, le pouvoir de renvoi permet de le faire assez rapidement, et deuxièmement, ce serait définitif, car personne ne contestera une décision de la Cour suprême du Canada, sur une question comme celle-là. Il ne faut pas oublier que vous n'êtes pas le seul comité qui ait autorité pour étudier la question d'une nouvelle constitution. Le groupe de travail Pepin-Robarts s'est vu confier certaines responsabilités par le gouvernement du Canada, et les premiers ministres vont se réunir ici en octobre. En outre, les premiers ministres provinciaux, ainsi que leurs hauts fonctionnaires, ont discuté en long et en large de cette question, et nous en avons eu la preuve le 10 août à Régina. Chacun de ces groupes a bien sûr une responsabilité ultime vis-à-vis de son assemblée législative ou de son gouvernement respectif, et peut prendre une décision, mais aucun n'a le degré d'autorité que possède la Cour suprême du Canada. Compte tenu de l'urgence de ces questions et du fait que tous ces groupes en sont saisis—ce qui me paraît bon signe, cela fait partie du processus dynamique qui a été mis en branle—je crois qu'une résolution rapide de ces incertitudes juridiques s'impose d'abord.

C'est seulement dans le cas où vous vous trouvez incapable de dissiper ces doutes—et évidemment le ministre de la Justice, après avoir considéré les arguments présentés par le professeur Lederman et que j'ai trouvé sensés, a déclaré jeudi dernier qu'un renvoi était inapproprié pour les raisons qu'il a données—c'est seulement alors que je vous propose d'adopter une autre tactique: décidez vous-mêmes si cette position est justifiable d'un point de vue politique et constitutionnel, et agissez en conséquence. Bien entendu, votre comité n'est pas habilité à renvoyer ces questions à la cour. Je crois comprendre que vous devez faire à vos chambres respectives un rapport dans lequel vous pourriez conseiller au gouverneur en conseil d'ordonner un renvoi, la décision finale sur ce renvoi et sur sa formulation étant laissée à la discrétion du gouverneur en conseil. Il est évident que la formulation des questions est absolument cruciale.

**Le sénateur Neiman:** Qui prendra la décision? C'est justement cela qui...

**M. Atkey:** Le gouverneur en conseil prendrait la décision quant à...

**Le sénateur Neiman:** Autrement dit, le gouvernement fédéral...

## [Text]

**Mr. Atkey:** The federal Cabinet would make the recommendation. But I can say this to you, if the Special Joint Committee on the Constitution went back with the report to the respective Houses and recommended that a reference be submitted, I would think it would be very difficult for the Governor in Council to resist that recommendation.

**Senator Forsey:** Would the Committee even suggest the form of the question?

**Mr. Atkey:** Yes. The decision, of course, is clearly that of the Governor in Council in law.

**Senator Forsey:** Right.

**Senator Neiman:** You really did not seem terribly enthusiastic about all the attention that has been paid to this Upper Chamber and the reforms of it. Where do you think the emphasis should be placed in constitutional reform? Should it be primarily on the division of powers or should we at the same time be considering the essential role of Parliament and the reform of Parliament, not just the reform of the Upper House, it being a constituent of part of this reform?

**Mr. Atkey:** I think all the proposals have to be on the table because they all interrelate, when you start tinkering with institutions you may, in fact, on division of powers and vice versa. In terms of priority, I put the Charter of Human Rights and Freedoms at the top of the list and immediately following that I put division of powers but you cannot talk about divisions of powers unless you get an amending formula.

I think the institutions ultimately should be the last thing you consider because the institutions are going to be the instruments for the exercise of the powers that are ultimately decided on. And sometimes what you do with institutions depends on what sort of powers you want: for example, if you were not going to have an entrenched charter of Canadian Human Rights and Freedoms, that may lead to certain minor changes to the Supreme Court of Canada. On the other hand, if you were going to entrench a charter I think your institutional changes may be different as a result. So, that is my priority, in any event.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I have no other names on my list.

**Mr. Gauthier:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Atkey a few questions?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Gauthier.

**Mr. Gauthier:** We were told that the provinces could through their courts of appeal question the validity or the constitutionality of Bill C-60. Do you think this is possible as a route to follow or do you think as a constitutional lawyer you would not advise that?

**Mr. Atkey:** It is possible but not advisable. It has two deficiencies. First, a technical one: there is some doubt in some provinces, given the scope of the language of their reference power in statutory terms as to whether one can refer prospective legislation or matters which are not yet law to the Court. In Ontario, for example, it is possible but there may be other provinces where it is not possible. But the real reason why I do

## [Translation]

**M. Atkey:** Le conseil des ministres ferait la recommandation. Mais, à mon avis, si le comité mixte spécial sur la constitution préconisait un renvoi dans ses rapports aux deux chambres, le gouverneur en conseil pourrait difficilement passer outre.

**Le sénateur Forsey:** Le comité pourrait-il donc proposer la formulation de la question?

**M. Atkey:** Oui. Légalement, la décision relève clairement du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Forsey:** Exactement.

**Le sénateur Neiman:** Vous ne semblez pas vraiment très enthousiaste devant toute cette attention accordée à la nouvelle Chambre haute. Selon vous, quelles devraient être les priorités dans la réforme constitutionnelle? S'agit-il surtout de la répartition des pouvoirs ou devrions-nous considérer en même temps le rôle essentiel du Parlement et sa réforme, et pas seulement celle de la Chambre haute?

**M. Atkey:** Je crois que toutes les propositions doivent faire l'objet d'une discussion puisqu'elles sont reliées entre elles. La réforme des institutions a une influence sur la répartition des pouvoirs, et vice versa. Dans l'échelle des priorités, je mettrais d'abord la charte des droits et des libertés, suivie de la question du partage des pouvoirs, mais il est impossible de parler de la répartition des pouvoirs sans avoir une formule de modification.

À mon avis, les institutions devraient être considérées en dernier lieu puisqu'elles vont constituer les instruments pour l'exercice des pouvoirs qui seront finalement délimités. Parfois, le sort des institutions dépend de la distribution des pouvoirs: Par exemple, en l'absence d'une charte canadienne des droits et des libertés, on pourrait envisager d'apporter certains changements mineurs à la Cour suprême du Canada. Par contre, la consécration de cette charte peut entraîner des transformations institutionnelles. Voilà, en tout cas, mes priorités.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Il ne reste plus de noms sur ma liste.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Monsieur le président, puis-je poser quelques questions à M. Atkey?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Gauthier.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** On nous a dit que les provinces pourraient, par leur Cour d'appel, contester la validité ou la constitutionnalité du Bill C-60. Croyez-vous que cela soit possible ou est-ce que, en tant qu'avocat spécialisé en droit constitutionnel, vous déconseilleriez cette démarche?

**M. Atkey:** Une telle démarche est possible mais elle n'est pas à recommander. Elle comporte deux défauts. D'abord, un point d'ordre technique: étant donné la formulation limitative de certaines lois provinciales en ce qui concerne le pouvoir de renvoi, il n'est pas sûr que certaines provinces puissent renvoyer des projets de loi à la Cour. En Ontario, par exemple une telle procédure est possible, mais il se peut que dans d'autres



[*Texte*]

not think it is advisable is that you may have conflicting decisions in different provincial courts of appeal. I think if this thing is going to be argued legally, there is only one place it should be and that is the Supreme Court of Canada because, you see, once the reference is submitted then notice must go out to all the provincial Attorneys General as well as other interested parties, and our Supreme Court has developed pretty sophisticated rules for standing, and then you get one legal decision, and it has that note of finality to it. So while it is open to a provincial government to submit a reference to the court of appeal and, indeed, out of frustration, if the federal government fails to act, I can see some provincial governments actually threatening that and indeed carrying it out, it is not the ultimate solution and I would hope ultimately the thing should go down the street to the Supreme Court of Canada, where it should be in the first place.

• 2110

**Mr. Gauthier:** Thank you.

**Mr. Atkey:** I may say, Mr. Gauthier, that even if a provincial court of appeal were to receive a reference from a provincial government and they make a decision, under the rules of the Supreme Court the opinion, which is commonly called a decision, would be appealable.

**Mr. Gauthier:** Of course.

**Mr. Atkey:** So it is going to get to the Supreme Court of Canada anyway, but perhaps in a more narrow way than if it were originally submitted to the Supreme Courts in the first place.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Neiman.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I am sorry, I must be thinking slowly at this time of the night, but I just wanted to go back to something Mr. Atkey said in terms of his priority.

Do you not think, Mr. Atkey, that a charter of human rights which we all believe in and I think we all would subscribe to if we could get a federal charter, although it is essential in itself, does not constitute a constitution. It could stand by itself. I mean you could have a Canadian Charter of Human Rights but that is not the constitution that we all are being concerned with here.

**Mr. Atkey:** If you have a declaratory statute which is an ordinary Act of Parliament and you call it a charter, you call it a Canadian Bill of Rights, the provinces can do the same thing within their own legislatures. No, that is not a constitutional document in the formal legal sense.

When I say a Canadian Charter of Human Rights I am talking about an entrenched document binding on both orders of government, provincial and federal. That is the sort of thing that was attempted in 1959 and 1960. As you know, Mr. Diefenbaker was unable to obtain the consent of all the provinces and so he did the next best thing. He enacted an ordinary Act of Parliament binding only on the federal level of

[*Traduction*]

provinces, elle ne le soit pas. Mais la raison principale pour laquelle je ne recommanderais pas cette démarche, c'est la possibilité d'avoir des décisions contradictoires prononcées par différentes cours provinciales d'appel. J'estime que, si cette question doit faire l'objet d'une décision juridique, c'est la Cour suprême du Canada, et elle seule, qui devrait en être saisie; une fois la question renvoyée à la Cour suprême, tous les solliciteurs généraux des provinces et les autres parties intéressées en sont informés, et notre Cour suprême a mis au point une très bonne procédure qui permet à tout le monde de se faire entendre et de présenter toutes les opinions juridiques. Quand le jugement est prononcé, il a un caractère définitif et irrévocable. Bien qu'un gouvernement provincial puisse renvoyer à la Cour d'appel—et je conçois que, faute d'action de la part du gouvernement fédéral, la frustration puisse pousser certains gouvernements provinciaux à faire de telles menaces et même à passer aux actes—ceci ne représente pas la solution définitive, et j'espère qu'en dernier lieu la question sera tranchée par la Cour suprême du Canada qui est le tribunal indiqué.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Merci.

**M. Atkey:** Je vous signale, monsieur, que même si une cour provinciale d'appel recevait un renvoi d'un gouvernement provincial et qu'elle statuait, selon les règles de la Cour suprême, cette opinion, souvent appelée une décision, pourrait faire l'objet d'un appel.

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Bien entendu.

**M. Atkey:** Alors, quoiqu'il en soit, la Cour suprême du Canada serait saisie de cette affaire, mais peut-être d'une façon plus limitée que si la question lui était soumise en premier lieu.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Neiman.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je dois penser au ralenti à cette heure de la soirée, mais je voulais revenir à ce que disait M. Atkey tout à l'heure au sujet de sa priorité.

Ne pensez-vous pas, monsieur Atkey, qu'une charte des droits de la personne, à laquelle nous puissions tous croire et qui serait acceptée par tous en tant que charte fédérale, tout en étant essentielle, ne constitue pas une constitution? Elle pourrait être un document séparé. Après tout, la Charte canadienne des droits de la personne ne constitue pas la Constitution, qui nous intéresse tous ici.

**M. Atkey:** Si vous avez un statut déclaratoire qui est une loi ordinaire du Parlement et que vous la désignez comme charte ou déclaration canadienne des droits, les provinces peuvent en faire de même dans leurs assemblées. Non, il ne s'agit pas d'un document constitutionnel au sens juridique du terme.

Lorsque je parle de la Charte canadienne des droits de la personne, je parle d'un document entériné qui lie les deux niveaux de gouvernement, provincial et fédéral. Un effort dans ce sens a été fait en 1959 et 1960. Comme vous savez, M. Diefenbaker n'a pas pu obtenir le consentement de toutes les provinces et, à défaut de cela, il a dû se contenter d'une autre solution. Il a fait adopter une loi ordinaire du Parlement qui lie

[Text]

government. I think that was unfortunate that we could not achieve more at that time, but that was the way the cookie crumbled in federal-provincial relations at that time.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Perhaps I could correct the record and say that Mr. Diefenbaker never tried to get that kind of an agreement.

**Mr. Atkey:** That is not my understanding of history, sir, and I have read rather extensively in this area. I stand to be corrected but I think Professor Tarnapolsky's book on the subject pretty clearly states that was attempted and requested.

**Mr. Stanfield:** Mr. Chairman, I do not want to prolong things too much but I would like Mr. Atkey to comment just on one aspect of the second chamber. Some who have come before us, including the Ontario Advisory Committee, are obviously concerned about regional tensions and using the second chamber in a manner they consider more effective than the present Senate to resolve regional tensions and to provide some mechanism for working out more federal-provincial harmony. It is pretty clear from sitting around the table that many, if not most, members of this committee are very concerned about any such proposal on the basis that they believe it would lead either to hamstringing the federal government by setting up a rather hostile type of chamber and/or creating a second chamber that is racked by a complete inability to see the national interest.

You have endorsed a modified view at least of the recommendation of the Ontario committee. Without taking all night, what have you got to say about these concerns? Why do you put this forward? Why are you not concerned about the government being hamstrung, and why do you think the second chamber of the sort you propose would really be in the national interest?

• 2115

**Mr. Atkey:** The basis of my proposal, and I suppose it to be that of the Ontario Advisory Committee, is that somehow a way has to be found to involve the provincial governments in what goes on up here in Ottawa. I think, to a degree, the government of the day is often hamstrung now by the provincial governments; I think they are often hamstrung by provincial cabinet ministers and premiers who find it very easy, in the quietness and protection of their own legislative assembly building, to fire bullets at Ottawa. I think federal-bashing, or "fed-bashing" as it is called, is a very popular sport in many provincial capitals.

I somehow feel that to have an institutional involvement of these provincial cabinet ministers and premiers up here will somehow bring them into the process in a way which will arrive at a greater accommodation of interests with the federal government rather than an exacerbation of existing conflicts. I think it is one thing for a provincial premier, in the protection of his own legislative building, to fire bullets at Ottawa, and it is done all the time—it is too easy. I think that for that same provincial premier to go down the hall in an upper chamber to make those same arguments in the cold light of publicity, with his other provincial counterparts and federal counterparts

[Translation]

seulement le niveau fédéral du gouvernement. Je crois qu'il était malheureux que nous n'ayons pas pu accomplir davantage à cette époque, mais cela reflétait bien le climat des relations fédérales provinciales.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je devrais peut-être apporter une correction et signaler que M. Diefenbaker n'a jamais essayé d'obtenir ce genre d'accord.

**M. Atkey:** Ce n'est pas ce que j'ai compris d'après mes lectures plutôt étendues dans ce domaine, monsieur. Si je ne m'abuse, le livre du professeur Tarnapolsky indique clairement que cet effort a été fait.

**M. Stanfield:** Monsieur le président, je ne veux pas trop prolonger les discussions, mais j'aimerais demander à M. Atkey de nous parler d'un aspect de la Chambre haute. Certains témoins, y compris les membres du comité consultatif de l'Ontario, sont préoccupés par les tensions régionales et voient dans cette nouvelle chambre un instrument plus efficace que le Sénat actuel pour résoudre les tensions régionales et pour créer une plus grande harmonie fédérale provinciale. Nos discussions montrent clairement que beaucoup, sinon la plupart, des membres du comité ont des appréhensions devant cette proposition, car elle pourrait créer soit une Chambre entravant la liberté d'action du gouvernement fédéral soit une Chambre complètement incapable de percevoir l'intérêt national.

Vous avez appuyé une version modifiée de la recommandation du comité de l'Ontario. En quelques mots, qu'avez-vous à dire au sujet de ces préoccupations? Pourquoi faites-vous cette proposition? Pourquoi la réduction des pouvoirs et de l'efficacité du gouvernement ne vous concernent-elles pas et pourquoi estimez-vous que la nouvelle Chambre que vous proposez serait vraiment dans l'intérêt national?

**M. Atkey:** Je propose fondamentalement—je suppose que je rejoins la proposition du comité consultatif de l'Ontario—de trouver un moyen d'impliquer les gouvernements provinciaux dans ce qui se passe à Ottawa. Le gouvernement actuel est jusqu'à un certain point très souvent court-circuité par les gouvernements provinciaux, très souvent par les ministres du Cabinet et les premiers ministres des provinces, qui profitent de la facilité que leur accorde leur propre structure législative pour bombarder Ottawa. C'est un sport très populaire que de houspiller le gouvernement fédéral dans un grand nombre de capitales provinciales.

J'ai l'impression qu'en faisant participer les premiers ministres provinciaux à ce qui se passe ici, on les amènera à trouver des intérêts communs avec le gouvernement fédéral plutôt que d'essayer d'exacerber les conflits existants. Il est facile pour un premier ministre d'une province, à l'abri de son propre édifice législatif, de décocher des balles vers Ottawa, cela se fait tout le temps, c'est trop facile. Si ce même premier ministre devait se rendre à la Chambre haute pour invoquer les mêmes arguments devant les médias, devant ses homologues provinciaux et fédéraux, avec les caméras de la télévision nationale, braquées sur lui, il assouplirait un peu ses positions, et cela



## [Texte]

sitting there with the national glare of television cameras on him, will somewhat soften the positions he puts forward; and I would suggest that the accommodations that can be achieved will be far greater than the present situation.

It is my concern, having, I suppose, in the last few years, spent a little bit of time around Queens Park, to see even that legislature, that government, somewhat isolated from Ottawa, even given the small distance involved; and if that is the situation that exists at Queens Park, then I can imagine that in British Columbia or in Nova Scotia or Newfoundland, the situation is even worse.

It is to remove that alienation of the provincial governments from the central institutions that I think we have to make what are fairly radical reforms to the Upper House; and I do not see the blocking of function as being any more serious than the ability of the existing Senate to block legislation, quite frankly.

**Senator Forsey:** We have no clout!

**Mr. Atkey:** Well, you have a great deal of clout in some respects, in terms of legislation coming from Parliament.

**Mr. Stanfield:** The present senators would perhaps say that they do not have the motivation to block, whereas the House you are proposing might have some motivation to block, I presume, without putting any words in the mouths of the senators present.

I sense that the prevailing opinion among House of Commons representatives on the Committee in that they are quite capable of representing their regions and the regional concerns, and, among the senators, that they too are quite capable of representing the regions for which they are appointed. Have you taken the position that in our present Parliament, one does not adequately reflect regional interest and/or is not capable of consistently expressing these regional interests? Is that what you are saying?

**Mr. Atkey:** Yes, I agree with that approach.

**Mr. Stanfield:** I am just asking you whether . . .

**Mr. Atkey:** Let me speak from a brief personal experience as a member of Parliament.

I viewed my role, before I came here and as a result of my experience here, as a national legislator. I was, I believe, elected by the people of my constituency to come and do the best I could on national issues, and on several occasions I found myself taking positions that were in opposition to that of my provincial government at Queens Park, and I did not see anything wrong with that; and I suspect that there are many members of Parliament who regard their function in much the same way.

I do not think it is a proper role of the House of Commons to represent regional interests in the political sort of way that I am talking about, in putting forward a role of the Upper House involving direct provincial government representation. I think there is a very clear distinction. I think there should be a healthy tension between national legislators, that is, members of Parliament and provincial representatives of the provincial government. I would be somewhat concerned if they always agreed. That is part of the dynamic of federalism as I understand it. So I think it is no answer to hold up the House of

## [Traduction]

pourrait nous permettre d'en arriver à des arrangements bien meilleurs qu'actuellement.

Ayant passé les dernières années dans le voisinage de Queen's Park, je suis préoccupé de voir ce corps législatif, ce gouvernement, isolés d'Ottawa, même si la distance n'est pas très grande, même si la situation actuelle n'est peut-être pas aussi mauvaise que celle de la Nouvelle-Écosse ou de Terre-Neuve.

Pour que cette aliénation des gouvernements provinciaux dans les institutions centrales disparaisse, il faudrait, à mon avis, des réformes assez radicales à la Chambre haute, et je ne vois pas que son pouvoir de blocage soit beaucoup plus sérieux que celui du Sénat actuel.

**Le sénateur Forsey:** Nous n'avons pas cette influence.

**M. Atkey:** Vous en avez beaucoup sous bien des rapports, lorsqu'il s'agit de lois, provenant du Parlement.

**M. Stanfield:** Les sénateurs actuels diront peut-être qu'ils n'ont pas de raison de bloquer les lois, alors que la Chambre que vous proposez en aurait, sans vouloir parler à la place des sénateurs présents.

J'ai l'impression que les représentants de la Chambre des communes ici présents au comité s'estiment tout à fait compétents pour représenter leur région, les problèmes de leur région; quant aux sénateurs, ils croient aussi qu'ils sont tout à fait capables de représenter les régions qu'ils représentent. Êtes-vous d'avis que le Parlement ne représente pas adéquatement les intérêts régionaux, et qu'il n'est pas compétent pour transmettre constamment leurs intérêts? C'est bien ce que vous dites?

**M. Atkey:** Oui, j'accepte cette définition.

**M. Stanfield:** Je vous demande simplement si vous . . .

**M. Atkey:** Je vous parlerai très franchement de mon expérience personnelle en tant que député du Parlement.

Avant de venir ici, à cause de mon expérience antérieure, je voyais mon rôle comme celui d'un législateur national. Je croyais avoir été élu par les électeurs de ma circonscription pour travailler de mon mieux sur les questions d'intérêt national, et, à plusieurs reprises, j'ai adopté une position opposée à celle de mon gouvernement provincial à Queen's Park. Je ne vois rien de mauvais à cela et je crois qu'il y a beaucoup de députés qui voient leur rôle de cet œil.

Je ne crois pas que ce soit le rôle de la Chambre des communes que de représenter les intérêts régionaux de façon politique, que de jouer un rôle de Chambre haute, impliquant directement une représentation gouvernementale et provinciale. Il faut faire une distinction très nette. Il doit y avoir une tension saine entre les législateurs nationaux, c'est-à-dire les députés du Parlement et les représentants provinciaux d'un gouvernement provincial. Je serais un peu inquiet s'ils étaient toujours d'accord. Cela fait partie de la dynamique du fédéralisme telle que je l'entends. Ce n'est pas une réponse que de



[Text]

Commons as capable, or indeed whether it is proper that they represent regional interests in the way that I have put forward for the Upper House.

• 2120

**Mr. Stanfield:** Thank you, Mr. Atkey.

**Senator Forsey:** May I have a second round?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes. Mr. Whittaker, on the first round.

**Mr. Whittaker:** Mr. Chairman, I would like say first that I thank the witness for his presentation. I think he has made an excellent presentation. Having known him for at least six years, I cannot subscribe to the red-neck connotation. If I do I would not know what that made me, really.

Are you not really talking about responsibility, putting people in places where they have a responsibility? In my experience over the years, responsibility has been a great leveler. You can sit, as the witness said, in ivory towers and take shots at this and shots at that. You can also use innuendo, anything you want, and really if you do not have that responsibility it is meaningless, although it gets great publicity. It gets wide coverage and a lot of people subscribe to what they are talking about.

What I said here, and believe that you are saying, is that you want to put people in places where they have a responsibility, and then they will act and do differently than what they have been doing. Is that not correct?

**Mr. Atkey:** Yes, I agree with that.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Forsey.

**Senator Forsey:** I just want to raise one question about what the witness said about Clause 8:

Every citizen of Canada, wherever the place of his or her residence or domicile . . .

and so on, has certain rights, and he referred particularly to the statute in Prince Edward Island and the decision in the Morgan case.

I, for the life of me, cannot see why he thinks that is *ultra vires* because it seems to me that the point he made is quite clearly covered by Clause 131, which seems to say quite clearly in subsection (1):

Until such time as this subsection is repealed by subsection (4), the provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as enacted by this Act shall be read and construed as extending only to matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, except as otherwise provided by the legislature of any province acting under the authority conferred on it by the Constitution of Canada.

Why does that not meet your argument about Clause 8 being, in your opinion, *ultra vires*?

[Translation]

prétendre que la Chambre des communes est compétente ou même que de se demander si les députés représentent des intérêts régionaux comme je l'ai expliqué pour la Chambre haute.

**M. Stanfield:** Merci beaucoup, monsieur Atkey.

**Le sénateur Forsey:** Puis-je avoir un deuxième tour?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui. Monsieur Whittaker, vous avez la parole au premier tour.

**M. Whittaker:** Monsieur le président, je voudrais tout d'abord remercier le témoin de son exposé. Sa présentation est excellente. Je le connais depuis au moins six ans et je ne puis accepter ce qu'implique ce terme de paysan. Si je l'acceptais, je ne sais pas vraiment ce que je ferais.

N'êtes-vous pas vraiment en train de discuter de responsabilités, de mettre en place des personnes qui ont une responsabilité? Cette responsabilité fut pour moi au cours des années un grand stimulant. Vous pouvez très bien en tant que témoin vous asseoir dans votre tour d'ivoire et décocher des flèches à droite et à gauche. Vous pouvez également vous servir de sous-entendus et de tout ce que vous voulez, mais si vraiment vous n'avez pas une responsabilité, cela n'a plus de sens, même si la publicité demeure importante. Vos paroles seront reproduites et bien des gens y souscriront.

Ce que je prétends, et je pense que c'est ce que vous dites également, c'est qu'il faut mettre les gens en position de responsabilité, et elles agiront différemment. N'est-ce pas juste?

**M. Atkey:** Je suis d'accord.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur le sénateur Forsey.

**Le sénateur Forsey:** Je voulais simplement soulever une question concernant ce qu'a dit le témoin au sujet de l'article 8:

Chaque citoyen canadien, quel que soit le lieu de sa résidence ou de son domicile . . .

a certains droits, et il a parlé plus particulièrement des status de l'Île-du-Prince-Édouard et de la décision prise dans le cas Morgan.

Je ne vois absolument pas pourquoi il croit que ce soit *ultra vires*, car il me semble que la question qu'il soulève est clairement abordée dans l'article 131, au paragraphe (1):

La Charte canadienne des droits et libertés établie par la présente loi ne s'applique, jusqu'à l'abrogation du présent paragraphe par le paragraphe (4) que dans le champ de compétence du Parlement du Canada, à moins d'une décision contraire du corps législatif d'une province agissant dans le cadre de la Constitution du Canada.

Est-ce que cela ne répond pas à votre argument concernant l'article 8 qui est, à votre avis, *ultra vires*?

## [Texte]

**Mr. Atkey:** If that is your interpretation of the effect of Clause 131, Senator Forsey, then Clause 8 is not worth the paper it is printed on in terms that it has no impact or importance whatsoever to the Canadian citizen. That may well be the case.

**Senator Forsey:** Until it is adopted by the legislature concerned, it does not seem to me to have any meaning at all.

**Mr. Atkey:** That is right, and accordingly, and this I know does not meet your legal contention, it may be raising a false expectation in the mind that citizens of Canada have these rights when in fact they do not when Parliament passes this by ordinary statute, and that is a danger.

In a legal sense I go one step farther. Given the difficulties of Clause 131 which I have outlined in my formal presentation, that permeates Clause 8, in my opinion, because I do not think Clause 131 is severable from the whole charter. I single out Clause 8 for specific treatment because I think there is an additional legal ground there, not just the invalidity of Clause 131, but the fact that it so clearly deals with property which is so clearly a matter of provincial jurisdiction under Section 92(13) of the British North America Act.

• 2125

**Senator Forsey:** Well, there are various things in connection, for example, with the limitations upon the power of the provinces to change the length of their legislatures and that sort of thing and franchise and so forth, which would clearly be *ultra vires* if it were not for either 131 or some other analogous provisions which say that they shall not come into force until adopted by the legislature. But I should have thought that covered the situation. However, I have raised my question; you have answered it. That is all.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** Thank you, Mr. Chairman. I shall be very brief. Mr. Atkey, you caught my ear with something you were saying to Mr. Stanfield about the role of a member of Parliament when you seemed to suggest that a member of Parliament's chief responsibility is essentially national as opposed to regional, that it would not be desirable to lay a heavy emphasis upon regional functions on the part of MPs and that it is better to find some other mechanism to provide that sort of input. I wonder whether I am simply extending it too far.

Why then would you not make the argument in favour of changing the basis of representation in the Lower House to one of a proportional representation system? At the present time there is no body in our government which is more regionalized than the House of Commons is, with each member of Parliament expecting to run individually in a constituency and represent some 85 or 90 or 100,000 people.

**Mr. Atkey:** Yes, that is part of the electoral process. It is the basis of how each individual member of Parliament gets here. Nevertheless, I think when one examines the duties or, as Mr. Whittaker said, the responsibilities of a member of Parlia-

## [Traduction]

**M. Atkey:** Si c'est là votre interprétation de l'effet de l'article 131, monsieur le sénateur Forsey, à ce moment-là l'article 8 ne vaut pas le papier sur lequel il est écrit, en ce sens qu'il n'a pas de portée ou d'importance du tout pour le citoyen canadien. Cela se peut très bien.

**Le sénateur Forsey:** Jusqu'à ce qu'il soit adopté par le corps législatif intéressé, il ne me semble pas avoir de signification.

**M. Atkey:** C'est exact et, en ce sens, je sais que cela ne répond pas à votre opinion juridique, mais cela peut soulever le faux espoir que les citoyens ont ces droits, alors qu'en réalité ils ne les ont pas lorsque le Parlement les adopte par statut ordinaire, c'est là le danger.

Du point de vue juridique, j'irai plus loin. Étant donné les difficultés que pose l'article 131—je les ai soulignées dans mon exposé—l'article 8 s'en trouve affecté, à mon avis, car je ne crois pas que l'article 131 puisse être séparé de la Charte. J'ai parlé de l'article 8 plus particulièrement, car je crois qu'il y a là un motif additionnel du point de vue juridique concernant non seulement l'invalidité de l'article 131, mais le fait qu'il traite précisément de biens qui sont de toute évidence de compétence provinciale en vertu de l'article 92(13) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**Le sénateur Forsey:** Il y a diverses choses, relativement par exemple aux restrictions du pouvoir des provinces de changer la durée de leur mandat législatif, de leur droit électoral ou autre, qui seraient de toute évidence *ultra vires*, n'étaient l'article 131 ou une autre disposition analogue qui dit que ce ne doit pas être mis en vigueur jusqu'à ce que ce soit adopté par l'assemblée législative. J'aurais pensé que la situation était claire. Toutefois, j'ai soulevé ma question, vous avez répondu. C'est tout.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Beatty.

**M. Beatty:** Merci, monsieur le président. Je serai bref. Monsieur Atkey, vous avez attiré mon attention lorsque vous avez dit quelque chose à M. Stanfield concernant le rôle d'un député du Parlement. Vous avez semblé prétendre que la responsabilité principale d'un député du Parlement est essentiellement nationale plutôt que régionale, et qu'il ne serait pas souhaitable d'accorder plus d'importance aux fonctions régionales des députés, qu'il serait mieux de trouver un autre mécanisme pour cela. Je me demande si je ne vais pas trop loin.

Pourquoi alors ne présentez-vous pas un argument favorisant un changement dans la base même de la représentation à la Chambre basse pour un système de représentation proportionnelle? Il n'y a actuellement aucun organisme de notre gouvernement qui est plus régionalisé que la Chambre des communes, où chaque député doit se présenter seul dans une circonscription et représenter quelque 85, 90 ou 100,000 personnes.

**M. Atkey:** Oui, cela fait partie du processus électoral, c'est la façon dont chaque député du Parlement arrive au Parlement. Néanmoins, lorsqu'on examine les devoirs ou, comme l'a dit M. Whittaker, les responsabilités d'un député, selon

## [Text]

ment, in my experience they surely extend beyond merely owing a duty to those 85,000-odd people who sent you here in the first place. Your duty is to the country as a whole. And certainly in my brief period here I found myself concerning myself with national issues and considering legislation and the national implications of the legislation; that surely is part of the function. I think to go to a proportional system, like you suggest . . .

**Mr. Beatty:** Oh, no; I am certainly not suggesting that.

**Mr. Atkey:** Well, you put that forward.

**Mr. Beatty:** I am saying it is the logical extension of the argument that you make.

**Mr. Atkey:** Yes.

**Mr. Beatty:** It would remove from members of Parliament any regional representative responsibilities they might have.

**Mr. Atkey:** That is right and that would move to the absolute notion of national legislatures. I would not favour that. I think we are not dealing here in absolutes, that a member of Parliament has a regional aspect to his duties. I do not think he is completely devoid of regional aspects and obviously there is recognition of this too in the House of Commons in terms of Cabinet responsibility; and it has been fairly evident that it is a practice with modern governments in Canada that there is a minister responsible for a certain region of Canada. So to that degree you have the manifestation of regionalism. And that is not a bad thing either.

I rather like the House of Commons as it is now put together in an institutional sense; I think there can be procedural improvements but I think the body functions reasonably well or I would not try to come back here.

**Mr. Beatty:** Sure. The only reason why I picked up on that point is that I would be inclined to go in the opposite direction with regard to the House of Commons and by a loosening of the requirements of caucus solidarity or party solidarity in the House to enable members of Parliament to be much better spokesmen than they have been in the past for regional concerns. And I think it is a dynamic tension to be felt by individual members having to justify in a very direct way on a day-to-day basis the position they take on issues to their constituents if they could not hide behind the argument that this issue was critical to the survival of the government itself or this issue that my vote could have resulted in the defeat of the government.

May I just touch on another area? Obviously the suggestion that the Upper House be turned into a House of the Provinces is based very much on the Bundesrat in Germany and I just wanted to follow up on that briefly. There are two questions I want to ask you.

The first is that my understanding is that in the Bundesrat in Germany legislation is introduced first into the Upper House and then after there is a short period of time in which the representatives of the provincial government are required to take a position and to study the bill and pass it, and it then goes to the Lower House. I want to ask you, firstly, do you feel

## [Translation]

mon expérience, elles dépassent ce qu'ils doivent simplement aux quelques 85,000 personnes qui l'ont d'abord élu. Votre premier devoir est envers tout le pays. J'ai été ici pendant peu de temps, mais je me suis intéressé aux questions nationales, j'ai étudié les lois et leur portée nationale, cela faisait sûrement partie de mes fonctions. Passer à un système proportionnel, comme vous semblez le suggérer . . .

**M. Beatty:** Oh non, ce n'est pas du tout ce que je propose.

**M. Atkey:** Vous l'avez mentionné.

**M. Beatty:** Je vous demandais si ce n'était pas une extension logique de l'argument que vous présentez.

**M. Atkey:** Oui.

**M. Beatty:** Cela pourrait retirer aux députés les responsabilités de représentants de la région qu'ils pourraient avoir.

**M. Atkey:** C'est exact, et nous passerions ainsi à la notion absolue du corps législatif national. Je ne suis pas en faveur de cela. Nous ne traitons pas ici d'absolu, et il y a un aspect régional au devoir d'un député. Je ne crois pas que le député fasse abstraction complètement de cet aspect régional, il le reconnaît certainement dans ses responsabilités au Cabinet, à la Chambre des communes. Il est évident que c'est l'habitude dans les gouvernements canadiens modernes, qu'un ministre soit responsable d'une certaine région du Canada. Dans cette mesure, il y a une manifestation de régionalisme. Ce n'est pas une mauvaise chose non plus.

J'aime assez la Chambre des communes telle qu'elle existe actuellement du point de vue institutionnel. Il pourrait y avoir des améliorations dans la procédure, mais je crois que la Chambre fonctionne assez bien ou je n'essaierais pas d'y revenir.

**M. Beatty:** Certainement. La seule raison pour laquelle j'ai soulevé ce point, c'est que j'aurais tendance à prendre la direction opposée pour la chambre des communes, en assouplissant les exigences de solidarité au caucus ou dans le parti à la Chambre pour permettre aux députés d'être de meilleurs porte-parole qu'ils ne l'ont été par le passé pour leur région. Les députés sentent une tension—bonne à mon avis—lorsqu'ils tendent de justifier, de façon directe et quotidienne, la position qu'ils prennent sur des questions relatives à leur circonscription, s'ils ne peuvent se cacher derrière l'argument que cette question est critique pour la survivance du gouvernement ou que leur vote pourrait faire tomber le gouvernement.

Puis-je aborder une autre question? Il est évident que la proposition de changer la Chambre haute en Chambre des provinces repose principalement sur l'exemple du Bundesrat en Allemagne, et je voudrais en parler brièvement. Il y a deux questions que j'aimerais vous poser.

Premièrement, je crois comprendre que dans le Bundesrat en Allemagne les lois sont introduites tout d'abord à la Chambre haute et ensuite pendant une courte période les représentants du gouvernement provincial doivent adopter une position et étudier le bill pour l'adopter, après cela il est présenté à la Chambre basse. Je voulais vous demander tout d'abord si vous



**[Texte]**

that this would be a desirable change for Canada so that the question of federalism was dealt with first?

And, secondly, I am wondering whether you have looked at another aspect of the system in Germany where the various *länders* have representatives almost like embassies in Bonn which work very closely with members of Parliament in both the Upper and the Lower House in pressing upon them regional problems and ensuring that they have resource material available to them relating to the interests of the people they purport to represent.

• 2130

I am wondering whether you feel that one of the ways of improving provincial input at the central level of government would be for provincial governments to establish this sort of a system and to have in essence provincial embassies or provincial diplomatic staff in Ottawa who would help to provide resource material and backup staff for members of Parliament from that region.

**Mr. Atkey:** Well, to take your questions in order, Mr. Beatty, I would not favour the upper house having the power to initiate legislation in the manner you describe. I think I see it more as a reactive body. I think there are severe constraints of time and energy. Many of the people will be active people running a provincial government and I do not think they will have the time or the resources or the inclination to undertake that necessary first step. I think it is the reactive step that is important.

With respect to your question on permanent staff here, I think that might be a natural result if you had a House of the Provinces, which I would still call the Senate, in the manner that I have proposed. I think obviously each provincial government will want to see that its representatives do a good job and will see that they have the resources to do it, including the people. I suppose to a lesser extent, a few years ago when the Conference Centre across the street was first established from the pre-existing railway station and certain rooms or areas of the Conference Centre were set aside with names of provinces on the door, it was hoped and contemplated that there might be persons working there on a full-time basis to service the federal-provincial conference, as the case may be. Unfortunately, and I think this is symbolic of the state of federal-provincial relations, those rooms are empty most of the time unless there is a federal-provincial conference going on. I would hope that there might evolve this sort of situation that you describe. I do not think I would go so far as to call them a diplomatic corps.

**Mr. Beatty:** I think I would choose different words too.

**Mr. Atkey:** Mr. Levesque might be happy with that word but I do not think there are many others in the country that would.

**Mr. Beatty:** Again, thank you very much, Mr. Chairman. Again, it is a very helpful presentation, Mr. Atkey.

**[Traduction]**

croyez que ce serait un changement souhaitable pour le Canada afin que la question du fédéralisme soit traitée en premier lieu?

Deuxièmement, je me demande si vous avez examiné l'autre aspect du système allemand, alors que les divers (*länders*) ont des représentants, des sortes d'ambassadeurs à Bonn qui travaillent de façon très étroite avec les députés du Parlement à la fois à la Chambre haute et à la Chambre basse pour représenter les problèmes régionaux et s'assurer qu'ils ont les ressources disponibles pour répondre aux personnes qu'ils sont censés représenter.

Pour augmenter la participation provinciale au niveau central du gouvernement, croyez-vous qu'il serait bon que les gouvernements provinciaux établissent ce système, et aient ainsi ce qu'on pourrait appeler des ambassades ou un personnel diplomatique provincial à Ottawa qui pourraient obtenir des renseignements sur les ressources et fourniraient un personnel de soutien aux députés du Parlement de cette région.

**M. Atkey:** Je répondrai à vos questions à la suite de M. Beatty, et je dirai que je ne suis pas en faveur d'une Chambre haute qui aurait le pouvoir de lancer des projets de lois de la façon que vous avez décrite. Cette Chambre doit plutôt être un organisme de réaction. Il y a aussi plusieurs restrictions sur le temps et l'énergie. Beaucoup de ces personnes seraient occupées à diriger le gouvernement provincial, et je ne sais pas si elles auraient le temps, les ressources ou même le désir de parcourir cette première étape essentielle. Je crois que c'est l'étape de la réaction qui est la plus importante.

Quant à votre question sur la présence d'un personnel permanent ici, ce serait le résultat naturel de l'établissement d'une Chambre des provinces, que j'appellerai toujours le Sénat, comme je l'ai proposé. Évidemment, chaque gouvernement provincial exigerait un bon travail de ses représentants, et leur assurerait les ressources nécessaires, y compris le personnel. Il y a quelques années lorsqu'on avait installé le Centre des conférences de l'autre côté de la rue, avant qu'on ait l'ancienne gare, certaines salles du Centre des conférences étaient réservées aux provinces et marquées de leur nom, dans l'espoir que certaines personnes seraient affectées en permanence pour répondre aux besoins des conférences fédérales provinciales. Malheureusement, c'est peut-être un symbole de l'état des relations fédérales provinciales, ces salles sont toujours vides, à moins qu'il n'y ait une conférence fédérale provinciale. Je voudrais espérer que ce genre de personnel serait établi dans la situation que vous avez décrite. Toutefois, je ne l'appellerai pas corps diplomatique.

**M. Beatty:** Je choisirais probablement une expression meilleure, moi aussi.

**Mr. Atkey:** M. Levesque, sans doute, accepterait volontiers cette expression, mais beaucoup d'autres personnes du pays ne le feraient pas.

**M. Beatty:** Merci beaucoup, monsieur le président. Merci, monsieur Atkey d'une présentation très utile.

[Text]

**Senator Forsey:** Would that not involve dominion status for the provinces and then ultimately ten mini-states?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Collette and then Senator Langlois.

**Mr. Collette:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to turn to this sort of loose philosophical discussion we have been having. I share some of the concerns or opinions that Mr. Stanfield and Mr. Beatty have expressed, and I expressed them this afternoon but I am not sure whether Mr. Atkey was here. But this whole notion of provincial governments, provincial legislators being the only legitimate articulators of regional interests is one that I completely reject. I could give lots of examples of how M.P.s represent regional points of view if I gave away a few caucus secrets, which I am not prepared to do. But in respect of the announcements within the last week on the question of unemployment insurance you have Mr. Stevens and Mr. McGrath of the Progressive Conservative Party expressing opposite points of view basically, each really reacting to the regional point of view. Certainly Mr. McGrath is in an area with high unemployment, and I am sure that his views are perhaps shared by some of the Atlantic members of our caucus. But, on the other hand, Mr. Stevens comes from a relatively prosperous area which is concerned with the so-called decline in the work ethic, which I am familiar with in some parts of my constituency, and I can see how he is articulating that regional point of view. And both these gentlemen have done it publicly. I am sure that there are examples where people in our party have gone public in disagreeing with the government's stand or expressing a regional point of view. I reject completely this notion that those persons elected in provincial elections are the sole articulators of regional interests. I, as I said this afternoon, was elected to represent my constituents, more generally the constituents of metropolitan Toronto since my area is regionally typical of metropolitan Toronto, and southern Ontario which has many similarities with the Toronto region, in the national interest. And I would submit that if you subscribe to this argument or proposition of bringing the provincial premiers and perhaps their cabinet ministers into this House of the Federation, it will eventually end up destroying the country because the weaker provinces would have no final arbiter, would have no Parliament to moderate or level all of the attitudes within the country. And you said, well, you would expose these people, they would come to Ottawa and they would not be as parochial as they are in their own legislatures. We know full well that what would be said on the floor of the House of the Federation really would not be the whole truth; the whole truth would be in corridors of this House or this building, or in hotel rooms, where essentially deals would be worked out between the powerful provinces, the powerful provincial delegations, perhaps at the expense of smaller provinces that absolutely depend on and are vitally in need of a federal Parliament and a federal government that must see the national interest.

[Translation]

**Le sénateur Forsey:** Faudrait-il alors donner le statut de dominion aux provinces, et finalement créer dix mini-États?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** M. Collette a la parole, puis le sénateur Langlois.

**M. Collette:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je voudrais m'en tenir à cette disposition plutôt philosophique que nous avons entamée. Je partage certaines des inquiétudes ou idées qu'ont exprimées M. Stanfield et M. Beatty, je les ai soulignées cet après-midi, mais je ne sais pas si M. Atkey y était. Toutefois, je rejette absolument tout ce concept de gouvernements provinciaux, de législateurs provinciaux qui seraient les seules voix légitimes des intérêts régionaux. Je peux citer beaucoup d'exemples de représentation par les députés des points de vue régionaux, si on me permet de révéler le secret du caucus, ce qui n'est pas possible. Mais à l'égard des communiqués qu'on a entendus depuis une semaine sur la question de l'assurance-chômage, MM. Stevens et McGrath du Parti progressiste conservateur exprimaient des points de vue fondamentalement contradictoires, chacun réagissant selon les intérêts de sa région. Bien sûr, M. McGrath vit dans une région où le chômage est très élevé, mais ses opinions sont sans doute partagées par certains autres membres de la région de l'Atlantique de notre caucus. Mais, d'autre part, M. Stevens est député d'une région relativement prospère, qui s'inquiète du soi-disant déclin de l'éthique du travail, qui surgit aussi dans certaines parties de ma circonscription, et je vois bien qu'il exprime vraiment le point de vue de cette région. Mais ces deux messieurs se sont prononcés publiquement. Je peux certainement citer aussi des exemples de certaines personnes de notre Parti qui se sont prononcées contre les positions du gouvernement, ou qui ont exprimé un point de vue régional. Je rejette donc absolument cette notion que les personnes élues dans des élections provinciales sont les seules voix des intérêts régionaux. Comme je le disais cet après-midi, je suis élu pour représenter mes électeurs, et en général les électeurs de l'agglomération de Toronto, puisque ma région est typique de l'agglomération de Toronto et du Sud de l'Ontario, qui a beaucoup de ressemblance avec la région torontoise quant aux intérêts nationaux. Mais je vous ferai remarquer que si vous appuyez cet argument ou cette proposition de nommer les premiers ministres provinciaux et certains autres ministres à la Chambre de la Fédération, vous pourriez éventuellement détruire le pays, car les provinces plus faibles n'auraient plus d'arbitre final, n'auraient aucun Parlement pour modérer ou égaliser les attitudes du pays. Vous dites que ces gens seraient exposés, qu'ils viendraient à Ottawa, et qu'ils n'agiraient pas d'une façon aussi étroite qu'ils le font dans leurs propres assemblées législatives. Nous savons tous très bien que ce qui se dirait dans la Chambre de la Fédération ne serait pas vraiment toute la vérité; cette vérité se retrouverait dans les corridors de la Chambre ou de cet édifice, ou dans certaines chambres d'hôtels où, en fait, on complèterait certaines affaires entre les provinces plus puissantes, les délégations provinciales puissantes, aux dépens des plus petites provinces qui ont absolument besoin d'un Parlement fédéral et d'un gouvernement fédéral qui voie à l'intérêt national.



[Texte]

• 2135

My four years up here have been very difficult ones. It has been a difficult period for the country because many of the stands that have been taken by our party, for example, or the government, perhaps have seemed somewhat illogical to some of my constituents. I have to go back to them and say, well, yes, that particular point of view is acceptable in metropolitan Toronto, but you have to realize the tensions in Quebec or you have to realize the economic conditions in the Atlantic region of the country, or you have to realize the legitimate aspirations of the Province of Alberta to control its own resources. It is not easy to go back to constituents and say that. But it is the role, I think, of a member of the House of Commons. We can articulate this regional point of view.

I am sorry: again I really have not posed a question, but I am just trying to enter into this argument. Mr. Beatty, I think, introduced a good point which I mentioned a few weeks ago: this whole question of relaxing the Whips. You would have much better regional representation in the House of Commons if the Whips were relaxed.

The Whips, I am sure on the Conservative side and on the New Democratic side it may be the same, but on the Liberal side sometimes the Whips are exerted to ridiculous lengths. If we are going to institutionalize a practice whereby governments can come back and seek a vote of confidence, then would it not be better to allow the individual backbenchers on the government side or even on the opposition side who disagree, as the case may be, with Mr. Stevens and Mr. McGrath, to exercise their own judgment and perhaps government bills will be defeated? And if the opposition say, well, this constitutes a major vote of confidence, let us take a vote of confidence. I think this notion of relaxing of the Whips is one we could look at to improve the regional input into the House of Commons.

Certainly I have been one who has never been terribly fond of the Upper Chamber and I think the government has done about as well as it can in coming forward with what I consider would be an ingenious proposal to involve the provincial legislators. Take for example the Province of Ontario, if the provincial government in that province as at present constituted—a minority government—could appoint the provincial members of the House of the Federation, what about the more than 50 per cent of the people in the Province of Ontario who are not represented in the Government of Ontario and who therefore would not have their regional point of view articulated in the Upper Chamber?

So I think there are a lot more questions that should be asked and answered about this whole subject before we thoroughly define ourselves.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** A brief response.

**Mr. Atkey:** Speaking about asking questions, I was about to ask you what yours was.

**Mr. Collenette:** I said that was more of a statement and reaction to what you had been saying.

[Traduction]

Les quatre années que j'ai passées ici ont été difficiles. Ce fut une période difficile pour le pays, car beaucoup des positions prises par mon parti, par exemple, ou le gouvernement, ont sans doute semblé illogiques à certains de mes électeurs. Je dois donc leur expliquer que oui, tel et tel point de vue est sans doute acceptable dans l'agglomération de Toronto, mais vous devez comprendre les tensions du Québec, ou les conditions économiques de la région de l'Atlantique ou les légitimes aspirations de la province de l'Alberta à contrôler ses propres ressources. Il n'est pas facile d'aller dire de telles choses à ses électeurs. Mais c'est bien le rôle, je crois, du député de la Chambre des communes. Nous sommes en mesure d'exposer un tel point de vue régional.

Excusez-moi: je n'ai toujours pas posé une question, mais j'essaie de me situer dans cette discussion. M. Beatty a introduit une question utile que j'avais déjà mentionnée il y a quelques semaines, toute la question du vote partisan. Sans doute la représentation régionale serait meilleure dans la Chambre des communes si on évitait les votes en bloc d'un parti.

Je ne sais pas si c'est semblable du côté conservateur ou du côté des néo-démocrates, mais certainement du côté libéral, les votes en bloc sont poussés souvent jusqu'au ridicule. Si on doit instituer une pratique selon laquelle les gouvernements pourraient demander un vote de confiance, ne serait-il pas mieux de permettre aux députés d'arrière-ban, du côté gouvernemental aussi bien que de l'opposition, qui ne seraient pas d'accord par exemple avec M. Stevens ou M. McGrath d'exercer leurs jugements, et ainsi éventuellement de rejeter des projets de loi gouvernementaux? Et si l'opposition déclarait qu'il s'agit d'un vote de confiance important, alors il faudrait voter sur une motion de confiance. Cette idée de relâcher l'emprise des whips pourrait éventuellement améliorer la participation régionale dans la Chambre des communes.

Je n'ai jamais eu le Sénat en haute estime mais je pense que le gouvernement a présenté une proposition ingénieuse pour assurer la participation des législateurs provinciaux. Par exemple si le gouvernement provincial d'Ontario tel que constitué présentement, c'est-à-dire un gouvernement minoritaire, pouvait nommer des députés provinciaux à la Chambre de la Fédération, qu'advierait-il des 50 p.100 de la population de la province qui n'est pas représentée dans le gouvernement de l'Ontario et qui n'aurait pas son point de vue régional présenté à la Chambre Haute?

Je crois donc qu'il faut poser bien des questions, et trouver bien des réponses sur tout ce sujet avant d'en arriver à une définition juste.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous pouvez répondre brièvement.

**M. Atkey:** Je me demandais justement quelle était votre question?

**M. Collenette:** J'ai bien dit que c'était plutôt une déclaration ou une réaction à ce que vous aviez dit.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You can go on, if you want to.

**Mr. Atkey:** I think, Mr. Collenette, you and I could agree to disagree. I think the role of the national legislator, the member of Parliament, obviously is not devoid of regional considerations, as you have pointed out. There are practical examples on all sides of the House. Nevertheless, we have a cabinet form of government; the Whips have been and will be applied where necessary in order to sustain a government in office; that is part of the system. That does not mean that a member of Parliament on the government side must become a trained seal as is often suggested from time to time. There are many functions as a national legislator, particularly in an investigative sense, that can be performed by a member of Parliament.

• 2140

But the fact of the matter is that under our existing constitutional relationship, the provincial governments each have a major responsibility for a given region of their country, called a province, and they must assert that view: that is the basic scheme of the British North America Act. So far, those constituent units of the federation, under present arrangements, feel alienated from the centre to an extent that I have never seen, certainly in my short period of observing practical politics in this country, and therefore I try to come to grips with the problem by doing something about it through an institutional change.

The proof of the pudding is in the eating. The premiers in Regina, when they said that the House of Federation as proposed is unworkable, and they said that unanimously, that was not just some kowtowing to René Lévesque or any Machiavellian motive for ulterior purposes: that is a deeply-held view virtually in all the provinces—it will not work; and frankly, I would rather take the view of provincial governments, representing all parties, covering the nation from sea to sea, in an assessment of an institutional change.

It will provide, of course, minority party representation in the House that my proposal would not. But I am talking about a provincial or regional representation related to constitutional or legal responsibilities in that region, and it is the government of the province that has the responsibility to govern and has the responsibility, in my view, to get along with or treat with the federal government, not the minority parties in the legislature. So that really is the philosophical or political basis of my proposal.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Sénateur Langlois.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, dans le même ordre d'idée, j'aimerais me référer à une déclaration qui a été faite ce soir par un membre de ce Comité, déclaration selon laquelle les membres du Sénat n'avaient peut-être pas la motivation voulue pour s'intéresser autant qu'un membre de la Chambre des communes aux intérêts régionaux. Ceci faisait écho à ce que notre ami, M. Knowles, nous disait la semaine

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous pouvez continuer, si vous le désirez.

**M. Atkey:** Monsieur Collenette, vous et moi pourrions être d'accord que nous sommes en désaccord. Je crois que le rôle du législateur national, du député du Parlement, doit évidemment tenir compte des intérêts régionaux, comme vous l'avez dit. Et on peut citer des exemples des deux côtés de la Chambre. Néanmoins, nous avons un gouvernement qui comprend un Cabinet; et les whips ont été et continueront d'être utilisés lorsque c'est nécessaire pour maintenir un gouvernement; c'est le fond même du système. Toutefois cela ne veut pas dire que le député du Parlement du côté du gouvernement va devenir un chien dressé comme on l'a laissé entendre de temps en temps. Le député du Parlement, comme législateur national a plusieurs fonctions à jouer, surtout du point de vue enquête.

Mais il reste que dans le cadre des rapports constitutionnels existants, les gouvernements provinciaux ont chacun une responsabilité importante envers leur région du pays, qu'on dénomme province, et qu'ils doivent présenter ce point de vue: c'est là le fond même de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Jusqu'à présent, ces composantes de la fédération, selon les structures actuelles, se sentent aliénées du centre à un point que je n'ai jamais connu, certainement depuis la courte période que j'étudie la pratique de la politique dans ce pays, et j'ai donc essayé de me saisir du problème, en proposant un changement d'institution.

On en a fait la preuve. Les premiers ministres provinciaux à Regina, quand ils ont rejeté la proposition d'une Chambre de la Fédération comme impraticable et qu'ils l'ont fait unanimement, il ne s'agissait pas de faire des courbettes devant René Lévesque, pour des raisons machiavéliques en vue de certains buts ultérieurs: c'est un point de vue profondément ancré dans toutes les provinces—que la proposition est impraticable, et honnêtement, dans une évaluation des changements institutionnels, je préfère le point de vue des gouvernements provinciaux, qui représentent tous les partis, et qui couvrent le pays d'un océan à l'autre.

Évidemment, cette proposition permet la représentation des partis minoritaires dans la Chambre, ce qui n'est pas le cas de ma proposition. Mais dans mon cas, il s'agit d'une représentation provinciale ou régionale rattachée aux responsabilités constitutionnelles ou légales de cette région, et seul le gouvernement de la province a cette responsabilité et aussi à mon sens de suivre le gouvernement fédéral ou de traiter avec lui, et non les partis minoritaires de la législature. C'est bien là la base philosophique ou politique de ma proposition.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Langlois.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, on the same matter, I would like to refer to a statement which was made tonight by a member of this Committee, a statement which declared that members of the Senate might not have as much motivation as members of Parliament concerning regional interests. It supports what was said earlier by our colleague, Mr. Knowles, who last week said that the senators do not have the necessary moral authority to block the government.

## [Texte]

dernière, lorsqu'il prétendait que les sénateurs n'avaient pas l'autorité morale voulue pour «bloquer» le gouvernement.

J'ai donné la semaine dernière devant ce Comité, les statistiques qui montrent que durant les trois sessions de ce Parlement, 373 amendements ont été apportés aux projets de loi du gouvernement, sans tenir compte des bills qui ont été renvoyés devant le Cabinet et qui ne sont pas encore revenus devant la Chambre des communes ou le Sénat, parce que nous les avons amendés d'une façon apparemment excessive. Entre autres, je me souviens du projet de loi sur l'enregistrement des aéronefs qui a été carrément refusé par le Comité des transports du Sénat, parce que les provinces n'avaient pas été consultées à ce sujet, car ce bill-là aurait affecté la mise en application des lois provinciales sur le nantissement au Québec, et sur le *Chattel Mortgage* dans les provinces anglophones du pays.

De plus et sur le même sujet, j'aimerais demandé au témoin s'il est d'avis que les représentants qui, d'après le plan qui nous a été soumis par le comité consultatif de l'Ontario, ou les dispositions du bill à l'étude, seraient nommés par les législatures provinciales ou autres organismes en découlant, seront plus indépendants, seront plus au courant des besoins régionaux, des intérêts régionaux de toutes les parties du pays, que le sont actuellement les six ex-premiers ministres provinciaux, les neuf ex-chefs provinciaux de l'opposition, les 20 ex-députés provinciaux, les neuf anciens maires et les huit anciens échevins et conseillers municipaux qui siègent actuellement au Sénat? Est-ce parce qu'à l'avenir il sera prévu que les membres de la Chambre haute seront nommés par un gouvernement provincial qu'ils vont perdre toutes leurs attaches politiques, qu'ils vont devenir totalement indépendants du jour au lendemain et qu'ils ne seront pas ici pour représenter les intérêts de leur parti politique avant les intérêts régionaux? C'est la question que je pose. Est-ce qu'on doit mettre de côté l'expertise que nous avons actuellement et risquer d'avoir des gens qui seront ici les porte-parole de M. Lévesque ou d'autres au Canada?

• 2145

**Mr. Atkey:** Senator, in the first instance, dealing with what I call "the sober second thought" function, the review function of the Senate, I for one think the existing Senate has performed that function reasonably well, and it is with that in mind that in my proposal I have suggested that a portion of a third or a quarter of the members of the Upper House be appointments of the Governor in Council. And I would hope that the same type of appointments as we have had to our Senate would continue to be federal appointments and they, together with the permanent continuing members appointed by the provinces, would continue to perform that function as well as the investigative function, which has been a bit of a tradition with the Senate from time to time with committees in the same way that it has in the past.

With respect to the regional representation function in the existing Senate, I would suggest, with all due respect to Senators who now supposedly represent regions or are former premiers or former ministers of cabinets and provincial governments, the difference between that existing situation and my proposal is that those persons, while they have historically

## [Traduction]

I presented last week before this Committee, statistics which show that during the last three sessions of this Parliament, 373 amendments were made to government bills, notwithstanding the bills which had been returned to Cabinet, and which were not brought back before the House of Commons or the Senate, because we had amended those bills excessively! Among others, I might mention the Aircraft Registration Act which was completely rejected by the Senate Transport Committee, because the provinces had not been consulted on this subject, and because this bill would have affected the implementation of provincial laws on mortgages in Quebec, and on the chattel mortgages in the anglophone provinces of the country.

Moreover, on the same subject, could the witness tell us if he agrees that representatives under the plan proposed by the Ontario Advisory Committee, or the provisions of the bill now under study, that would be named by the provincial legislators or other provincial parties, would be more independent, more aware of regional needs, of regional interest in all parts of the country than are presently the six former provincial premiers, the nine former leaders of the provincial oppositions, the twenty former provincial members of legislative assemblies, the nine former mayors, and eight former aldermen or municipal councillors which presently sit in the Senate? Is the fact that in the future the members of the Upper House will be appointed by provincial governments going to ensure that they will lose all their political attachments, that they will become totally independent from one day to the next, and that they will be here to represent regional interests before the interests of their political party? That is my question. Must we set aside the expertise which we now have on hand and risk replacing it with people who will be here as the spokesmen of Mr. Lévesque or other Canadians?

**M. Atkey:** Monsieur le sénateur, premièrement, pour ce qui est de la fonction de révision du Sénat, sa fonction de réflexion, à mon avis le Sénat actuel l'a remplie de façon convenable. C'est pour cette raison que je propose que le tiers ou le quart des membres de la Chambre haute soit nommé par le gouverneur en conseil. Et j'espère que les nominations au Sénat que nous avons eu jusqu'à présent continueront à être des nominations fédérales. Les personnes ainsi nommées, de concert avec les membres permanents nommés par les provinces continueront comme dans le passé de remplir cette fonction ainsi que la fonction d'enquête qui a été de temps à autre une tradition des comités du Sénat.

Quant à la fonction de représentation régionale du Sénat actuel, sauf le respect des sénateurs qui maintenant sont censés représenter des régions ou qui sont des anciens premiers ministres ou des anciens ministres de Cabinet et de gouvernements provinciaux, à mon avis la différence entre la situation actuelle et ma proposition réside dans le fait que ces personnes,

[Text]

had a regional responsibility, today under our constitutional setup do not have that current legal responsibility to that region. They are not now office holders or representatives of office holders in those particular regions, and there is a very great difference, because first there is the effluxion of time and secondly, the changing of political parties. So while we have a degree of regional representation in the Senate today, I do not think it is sufficient to satisfy the regions who are making the demand for representation at the centre. Most important, and this goes back to my original thesis, it is not a sufficient vehicle to give the provincial government a role to play at the centre, which in my view is necessary to keep this country together.

**Senator Langlois:** Well, very good. I am in my thirty-fifth year in Parliament here in Ottawa, time which was equally divided between the House of Commons and the Senate, and I can guarantee that my attitude in the Senate has not changed from the attitude I had in the House. I have voted against the government in the House and I have voted against the government in the Senate and I have done that repeatedly. Nothing has changed me because I am appointed now. That does not change my attitude and my wish to help my former constituents. And in speaking of the representation of regional interests, you must not lose sight of the fact that in Quebec we represent electoral districts in which we must be qualified. We must own property in the district that we represent. Quebec is divided, as you know, into 24 senatorial districts. When I was a member of the House of Commons, I lived in Quebec City and I represented the east end of the province, Gaspé and the Îles-de-la-Madeleine. I had no residence, no qualification whatever there. I figure that now I am representing much more the senatorial district for which I have been appointed than I was when I was a member of the House of Commons, especially in this particular situation which exists in Quebec as far as senator appointments are concerned. Of course this does not exist outside Quebec because senators are appointed at large in the other provinces.

**Mr. Atkey:** But, Senator, you are not suggesting for a moment that you represent the Government of Quebec, are you?

**Senator Langlois:** No, not at all. Why should I? If you paid me to represent it, I would say no.

**Mr. Atkey:** Well, that perhaps is where there is a vacuum in the Upper House, sir.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Miss MacDonald.

**Miss MacDonald (Kingston and the Islands):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to just perhaps enter into this philosophical debate that Mr. Collette has suggested that we have going with regard to the second chamber. I have to ask myself when changes are proposed, what is the rationale for any projected change.

[Translation]

tout en ayant historiquement une responsabilité régionale, n'ont pas dans notre système constitutionnel actuel la responsabilité juridique de leur région. Ils ne sont ni détenteurs d'office ni représentants de détenteurs d'office de ces régions particulières. Il y a une énorme différence, étant donné le passage du temps et le changement des partis politiques. Nous avons donc une certaine représentation régionale au Sénat actuel, mais je ne l'estime pas suffisante pour satisfaire aux régions qui demandent une représentation au centre. De plus, pour revenir à mon hypothèse originelle, le Sénat actuel n'est pas suffisant pour donner aux gouvernements provinciaux un rôle à jouer au centre, un rôle qui, à mon avis, est nécessaire pour maintenir l'intégrité du pays.

**Le sénateur Langlois:** Très bien. Je suis dans ma 35ième année au parlement d'Ottawa. J'ai passé la moitié de ce temps à la Chambre des communes et la moitié au Sénat, et je vous assure que mon attitude au Sénat n'a changé en rien de mon attitude à la Chambre, j'ai voté contre le gouvernement à la Chambre et j'ai voté contre le gouvernement au Sénat et je l'ai fait de façon continue. Le fait que je suis maintenant nommé ne m'a en rien changé. Cela n'a changé ni mon attitude ni mon désir d'aider mes anciens électeurs. Quant à la représentation des intérêts régionaux, il ne faut pas perdre de vue qu'au Québec nous représentons des circonscriptions électorales où nous devons nous qualifier. Nous devons être propriétaire dans la circonscription que nous représentons. Comme vous le savez, le Québec se divise en 24 circonscriptions sénatoriales. Quand j'étais député à la Chambre des communes, j'habitais la ville de Québec et je représentais l'Est de la province, le Gaspé et les Îles-de-la-Madeleine. Je n'avais ni résidence ni qualification dans l'Est. J'estime donc qu'à présent je représente beaucoup plus la circonscription sénatoriale pour laquelle je suis nommé que quand j'étais député à la Chambre des communes, surtout dans la situation particulière qui existe au Québec pour les nominations des sénateurs. Il est vrai que cette situation n'existe pas à l'extérieur du Québec, car les sénateurs des autres provinces sont nommés librement.

**M. Atkey:** Mais monsieur le sénateur, vous ne dites quand même pas que vous représentez le gouvernement du Québec, n'est-ce pas?

**Le sénateur Langlois:** Non, pas du tout. Pourquoi le dirais-je? Je ne le dirais pas, même si on me payait pour le représenter.

**M. Atkey:** Eh bien, monsieur, voilà peut-être où il existe un vide à la Chambre haute.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Mademoiselle MacDonald.

**Mlle MacDonald (Kingston et les Îles):** Merci, monsieur le président. J'aimerais me joindre au débat philosophique proposé par M. Collette sur la question de la deuxième chambre. Quand on propose des changements, je me demande la raison.



[Texte]

• 2150

It seems to me that there is a bit of argument or discussion going on here that is based on perhaps a false premise, the idea that members in the House of Commons are not regional representatives or that present appointees to the Senate would be better regional representatives or new appointments to a second chamber would be better regional representatives. I really think that is quite apart from the recommendations that you are making as I see them and I want to present what I see and perhaps stand corrected.

No member of Parliament surely states that they are not representative of regional interests but regional interest in certain specific legislative responsibilities. I would think I would come here to the House of Commons as a regional representative for my own constituency and in the general area of the Province of Ontario in which I live, in eastern Ontario, but the regional representation that I would voice would be in those matters that come under federal jurisdiction.

There are a number of matters that come under provincial jurisdiction, that I would feel no onus or responsibility to speak to in a federal House, but they are matters that greatly affect the working of the federal system and they relate, of course, to the division of powers.

As I see any second chamber, whether it is one that you are proposing or one that the Ontario Advisory Committee is proposing, that would include the representation of provincial governments, the rationale would be to try to take the level of government and the policies that are formulated by that other level of government, the provincial governments, and which often have caused needless dissension in the country when two levels of government are in conflict over the division of powers or over the way in which their separate powers conflict with one another, and it would be to take representatives from that other level of government, that other order of government, and place them into some kind of representative capacity here which would perhaps initially seek to avoid conflicts that had developed in the country in recent years or, on the other hand, inform the federal government as to how better they could improve their legislation of a federal nature.

But equally I would suggest that would bring together representatives of provincial governments who are formulating policy for their areas or regions so that there is a forum in which representatives of the Government of Nova Scotia can be better apprised of the legislation and the need for certain legislation in the Province of British Columbia, and every other province likewise better apprised of what is going on in each province, and how federal legislation then bears on that and vice versa so that what we have in the long run is a forum which helps the better working of the federal system.

I see the difficulties that have arisen in a constitutional sense in recent years as being far more a conflict between levels of government and no proper forum in which to reconcile those conflicts and the second chamber having the capacity to do that. I wonder whether you would comment on my analysis

[Traduction]

Il me semble qu'on discute un peu ici sur la base d'une fausse prémisse, c'est-à-dire que les membres de la Chambre des communes ne sont pas des représentants régionaux, ou que les personnes nommées actuellement au Sénat seraient de meilleurs représentants régionaux, ou que de nouvelles personnes nommées à une deuxième Chambre seraient de meilleurs représentants régionaux. A mon avis cette discussion n'a pas de lien avec mon interprétation des recommandations que vous faites. Je veux présenter mon point de vue et me faire corriger s'il y a lieu.

Il est évident qu'aucun député ne va affirmer qu'il ne représente pas les intérêts régionaux, mais il s'agit d'intérêts régionaux pour certaines responsabilités législatives bien précises. J'estime que je suis ici à la Chambre des communes en tant que représentant régional de ma propre circonscription et de la région de l'Ontario dans laquelle je réside, c'est-à-dire l'Est de l'Ontario. Mais je ne saurais exprimer cette représentation régionale que dans les questions qui tombent sous la compétence fédérale.

Certaines questions tombent sous la compétence provinciale, et je ne sens ni l'obligation ni la responsabilité de m'en occuper dans une Chambre fédérale. Mais ces questions ont des répercussions importantes sur la bonne marche du système fédéral, et ont, bien sûr, un rapport avec la division des pouvoirs.

Qu'il s'agisse de la seconde Chambre que vous proposez ou de celle proposée par le comité consultatif de l'Ontario, celle que j'envisage comprendrait la représentation des gouvernements provinciaux. Mon raisonnement est simple: On prendrait cet autre niveau de gouvernement, le gouvernement provincial, avec ses politiques qui ont souvent causé des désaccords inutiles dans notre pays quand les deux niveaux de gouvernements sont en conflit sur la division des pouvoirs ou sur la façon dont leurs pouvoirs différents entrent en conflit. On prendrait des représentants de cet autre niveau ou genre de gouvernement, et on les placerait ici dans un rôle de représentants dont le but serait peut-être d'abord d'éviter les conflits survenus dans le pays dans les années récentes ou, encore, de renseigner le gouvernement fédéral sur les moyens d'améliorer leur législation de nature fédérale.

Je propose également qu'on réunisse les représentants des gouvernements provinciaux qui élaborent les politiques de leur région afin de permettre un forum où les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Écosse pourraient mieux connaître les lois et le besoin de certaines lois dans la province de la Colombie-Britannique; toutes autres provinces pourraient également mieux apprendre ce qui se passe dans les autres provinces et quelle est l'incidence des lois fédérales sur les provinces et vice-versa. De cette façon nous aurions à la longue un forum qui favoriserait un meilleur fonctionnement du système fédéral.

A mon avis les difficultés survenues récemment dans le domaine constitutionnel sont surtout des conflits entre différents niveaux du gouvernement qui n'ont aucun forum convenable pour régler ces conflits. La deuxième Chambre aurait la possibilité de le faire. J'aimerais que vous discutiez de mon

*[Text]*

of what you are putting forward to find out whether or not we are on the same plane.

• 2155

**Mr. Atkey:** I do not think we are that far apart. As you spoke I tried to extend your notion of jurisdictional responsibilities into practical subject matters so that we might talk about responsibilities of a member of Parliament, responsibilities of a member of a provincial government, to see where they dovetail.

Now just for argument's sake I would suggest that any member of Parliament—Mr. Collenette, when he goes back to Toronto—is concerned about federal matters as they relate to his riding and city. He is going to be concerned about the criminal law; he is going to be concerned about unemployment insurance, as he mentioned; he is going to be concerned about old age security; the railways; and penitentiaries, to the extent they are relevant. Those are all federal matters. Consumer protection is a federal area. His provincial counterpart or provincial minister has other jurisdictional responsibilities, and I may name a parallel list of six. Obviously he is concerned with education, medical services, roads, hospitals, day care, and consumer protection.

I have chosen those as a sample of the sort of jurisdictional responsibilities that each order of government may have. Obviously some of them, both through the interrelation of the spending power and the fact that the subject matters tend to overlap, are going to involve conflict and are going to involve governments working out operational relationships. Clearly both orders of government claim a jurisdiction, and that is why I put in consumer protection because I think there is a provincial consumer protection interest and a federal one.

If I interpret your remarks correctly, you are saying that the Upper House, as I have conceived it, may offer the opportunity to provide the practical resolution of how government services in these areas—the practical matter to be provided to the citizens of an area in an efficient and inexpensive and meaningful sort of way...

**Miss MacDonald:** More than that.

**Mr. Atkey:** ... working out the rationalization of policy between the two orders of government that is in the better, long-term interests of Confederation as a whole.

**Miss MacDonald:** I would go much deeper than just the administration, working out the reconciliation of administrative conflict. I am talking about policy conflict.

**Mr. Atkey:** The policy and legislative concepts have to be worked out in the first instance.

**Miss MacDonald:** Yes.

**Mr. Atkey:** Obviously that is the role of a legislative House, which the Upper House would be, in the narrower sense at least.

**Miss MacDonald:** Right.

*[Translation]*

analyse de votre proposition afin de savoir si nous sommes ou non sur la même longueur d'onde.

**M. Atkey:** Je ne pense pas que nous différions beaucoup d'opinion. Au fur et à mesure de vos propos, j'ai essayé d'appliquer votre notion de responsabilités dans des domaines précis à la pratique si bien que l'on peut songer aux responsabilités d'un député, aux responsabilités d'un membre d'un gouvernement provincial et voir où il y a changement.

Je vous tiendrai le raisonnement suivant. Supposons qu'un député, M. Collenette par exemple, de Toronto, se préoccupe de questions fédérales en rapport avec sa circonscription et la ville. Il se préoccupera donc du droit pénal, de l'assurance-chômage, des pensions de vieillesse, des chemins de fer, des pénitenciers suivant le cas. Il s'agit là de questions fédérales. La protection des consommateurs relève du fédéral. Son homologue provincial ou un ministre provincial a d'autres responsabilités dans d'autres domaines de compétence, et de la même façon, je pourrais vous en citer six. On songe d'emblée à l'éducation, aux services médicaux, aux routes, aux hôpitaux, aux garderies, à la protection des consommateurs.

J'ai choisi un éventail de responsabilités dans des domaines de compétences qui relèvent en propre de chacun des niveaux de gouvernement. De toute évidence, certains de ces domaines à cause des rapports qui existent entre ceux qui ont le pouvoir de dépenser les deniers publics et parce qu'il y a toujours tendance au chevauchement, seront source de conflit d'où résulteront des rapports de travail entre les divers niveaux de gouvernement. Il est clair que deux niveaux de gouvernement revendiquent la compétence dans certains domaines, c'est pourquoi se vous ai cité le cas de la protection des consommateurs parce que je pense que cette dernière relève à la fois du provincial et du fédéral.

Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, la Chambre haute, telle que je la conçois, pourrait peut-être offrir une solution pratique et les services gouvernementaux dans ces domaines, et je dis bien solution pratique dont profiteraient les citoyens, car elle serait à la fois efficace et économique, ...

**Mlle MacDonald:** Et bien plus.

**M. Atkey:** ... elle serait rationnelle, car les deux niveaux de gouvernement s'entendraient sur une politique qui, à la longue, sauvegarderait du mieux possible les intérêts de toute la confédération.

**Mlle MacDonald:** J'irai encore plus loin et je dirai que cela va bien au-delà de la résolution de conflits administratifs, cela touche même les conflits politiques.

**M. Atkey:** Les aspects politiques et législatifs doivent être résolus dès le départ.

**Mlle MacDonald:** Très juste.

**M. Atkey:** C'est là évidemment le rôle de chambre législative de la Chambre haute, dans son sens le plus stricte.

**Mlle MacDonald:** Très bien.



*[Texte]*

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Collette.

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, it is getting to be late in the evening but I think we are onto an interesting debate. If one accepts the argument that Mr. Atkey has put forward, and Miss MacDonald, especially where you talk about concurrent powers, I do not have on the tip of my tongue all of the concurrent powers, but I would think justice is, where the Criminal Code is formulated nationally and is administered through the provinces. We can say justice is a concurrent power.

Agriculture, for example—if we accept the argument that the provinces, the provincial governments, should be heard at the national level and have a legislative voice, would it not therefore be logical to argue that those persons elected nationally, i.e., members of Parliament, should have some kind of legislative authority within the bounds of their own province in those areas of concurrent powers?

I give you one particular example. Recently we have been dealing with this whole question of language. The Ontario government, through its Premier, has taken a position that the language bill proposed, I guess, by a couple of the Opposition members—I think Mr. Roy of Ottawa East—would not be proceeded with by the government or would not get the support of the government.

This position by the Premier was presumably supported by the two provincial Conservative members in my constituency. But I was elected by the same people that these two gentlemen were elected by, and I completely disagree with the whole attitude of the provincial government in Ontario on the question of minority language rights. Surely if we are talking about minority language rights, guarantees across the country, if we are talking about opportunities in education—and it could be argued that there is obviously a national argument, there is obviously a provincial argument—then surely I, as a legislator representing that constituency as I described earlier, that city or that region, in the national context should have some say in the provincial legislature or the provincial deliberations. Does this not follow from the kind of argument that you are trying to sell to us with your concept of the House of the Federation?

• 2200

**Mr. Atkey:** In the first instance, the easy answer, Mr. Collette, is that if you want to concern yourself with that provincial government policy and, in fact, change it in the area of the administration of justice or of how the schools are run, as the case may be, you should run for the provincial legislature and get yourself elected in your district.

**Mr. Collette:** And likewise federally. You have answered the question exactly.

**Mr. Atkey:** That answer is too easy and it is not fair. I think it actually makes the case for some of the sorts of things an Upper House would do. I daresay that it is one thing for a provincial premier or his government to take a position on language rights within his area of jurisdiction, provincial juris-

*[Traduction]*

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Collette.

**M. Collette:** Monsieur le président, il se fait tard, mais je pense que nous assistons ici à un débat des plus intéressants. Si on accepte l'argument de M. Atkey et celui de M<sup>lle</sup> MacDonald, surtout lorsque l'on parle de pouvoirs conjoints dans divers domaines de compétence, domaines que je ne pourrais pas énumérer ici mais parmi lesquels figurent sûrement la justice, puisque le Code pénal est formulé à l'échelle nationale mais appliqué par les provinces. On peut donc dire que la justice fait partie de ces pouvoirs conjoints.

Parlons maintenant de l'agriculture. Si l'on accepte l'argument voulant que les provinces, les gouvernements provinciaux, puissent se faire entendre à l'échelle nationale et aient leur mot à dire dans la préparation des lois, ne serait-il donc pas logique que les représentants élus à l'Assemblée nationale, les députés élus au Parlement, aient des pouvoirs législatifs à l'intérieur de leur propre province dans les domaines où il existe des pouvoirs conjoints?

Je vous donnerai un exemple. Récemment, nous avons beaucoup parlé de la question de la langue. Le gouvernement de l'Ontario, par la bouche de son premier ministre a pris position à l'égard du projet de loi sur la langue présenté par quelques députés de l'opposition, dont M. Roy d'Ottawa-est, et il a déclaré que le gouvernement ne ferait rien pour le faire adopter, et donc qu'il ne l'appuierait pas.

Cette position du premier ministre était, je le suppose, celle des deux députés conservateurs de ma circonscription. Mais ce sont les mêmes électeurs qui m'ont élu, moi, tout comme ces deux messieurs, et pour ma part, je réproche tout à fait l'attitude du gouvernement provincial de l'Ontario sur la question des droits linguistiques des minorités. Il est entendu que si l'on parle des droits linguistiques des minorités, des garanties à travers le pays, on parle évidemment de chances de se faire instruire dans une langue minoritaire, et on pourrait très bien dire que la question est à la fois une question nationale et une question provinciale. Pour ma part en qualité de législateur représentant cette circonscription, je prétends que je devrais avoir mon mot à dire à l'Assemblée législative provinciale et dans les délibérations provinciales. N'est-ce pas la conclusion à laquelle on est forcé d'aboutir quand on pousse le raisonnement que vous faites au sujet de la Chambre de la Fédération?

**M. Atkey:** Monsieur Collette, si vous voulez avoir votre mot à dire dans les politiques gouvernementales provinciales, et modifier l'administration de la justice ou celle des écoles, il vous faudrait briguer un siège à l'assemblée législative provinciale et vous faire élire dans votre circonscription.

**M. Collette:** Cela est vrai également pour ce qui relève du fédéral. Vous avez répondu à la question précisément.

**M. Atkey:** Cette réponse est trop facile, elle n'est pas juste. Je pense qu'on peut définir tout de suite quel serait le travail de la Chambre haute. Il est très bien qu'un premier ministre ou son gouvernement adopte une position sur les droits linguistiques dans les limites de sa compétence, dans les domaines de



*[Text]*

diction, in his province. He has, of course, the constitutional right to do that in the absence of an entrenched Charter of Human Rights such as you have proposed. It may well be that that would be a subject of debate in the Upper House and it would be interesting to see a premier of a province or an attorney general taking the same position down the hall here before his other provincial counterparts and before his federal counterparts. I would like to think institutionally the Upper House as I have conceived it may provide a vehicle for greater accommodation than has been achieved in the past, as a result of having a premier or an attorney general make that policy pronouncement or take that position on a national stage, if you will. I would suggest that your example is a good one and it makes the case for an Upper House.

**Mr. Collenette:** You still really have not answered my question. To come back and tell me or tell anybody that it expresses the kind of view that I have, if you have a particular interest in education or whatever then you should run for provincial office: surely you are trying to have it both ways. My four years up here have been marked by continual attacks and shots taken by provincial members within the Province of Ontario, not always of your Party but say, for example, the provincial Liberal Party or the Provincial NDP. They have a field day in attacking us. But then when we come back and start attacking them or start trying to get involved as I did once in my newsletter with the whole question of property tax and how the federal taxation power could be used to alleviate the burden of education financing and therefore the burden on property tax—to be told by those persons such as yourself, that is none of your business.

I say it is fair game. If we are talking about concurrent jurisdictions—and so much overlaps today—then I as a federal member of Parliament have every right, and the federal government and ministers have every right, to make statements, as did the Secretary of State, as did the Minister of Federal-Provincial Relations in criticizing the actions of the Ontario government on the Essex school question or the particular language bill. We have every right to say those things. It is one thing to be given freedom of speech, but in what you are saying you are going further. You are saying, give us the power; and I am saying does it not follow logically that if you are going to give the power in one direction you should give it in another?

**Mr. Atkey:** I agree with you. Do not misunderstand me. I do not for a moment quarrel with your right to take shots at anyone you choose to. Indeed, I would suggest for every time someone has taken a shot from Queen's Park from whatever party at you as a federal member of Parliament, or you and your colleagues, that you have responded rather well in kind. That is your right to do. That is part of the political dynamic in our federal-provincial system. There is nothing wrong with it. It is a healthy thing. Sometimes one level listens to the other. That is an informal sort of way. It seems to me that if you extend that to a formal institutionalization of the process, if you will, we can institutionalize the taking of shots, if you want, in an Upper House in a way that might be a little more dignified and productive. I think ultimately, of course, in terms

*[Translation]*

ressort provincial, dans sa province. Il en a bien sûr le droit en vertu de la Constitution, puisque la Charte des droits de la personne proposée n'est pas encore consacrée par la Constitution. Une question de ce genre pourrait peut-être être débattue à la Chambre haute. Il serait intéressant de voir comment un premier ministre d'une province ou le procureur général de cette province défendrait la même position devant l'assemblée provinciale ou devant l'assemblée fédérale. La Chambre haute, telle que je la conçois, pourrait peut-être permettre qu'on s'entende beaucoup mieux que par le passé, puisqu'un premier ministre ou un procureur général devrait annoncer sa politique et prendre position devant toute la nation, si vous voulez. Supposons que votre exemple est bien choisi et que l'on peut l'utiliser pour défendre l'existence de la chambre haute.

**M. Collenette:** Mais vous n'avez pas répondu à ma question; on m'a répondu que si je m'intéresse à l'éducation ou à un autre domaine, de compétence provinciale, je devrais songer à être candidat lors d'élections provinciales. C'est une réponse où vous essayez de ménager la chèvre et le chou. Depuis quatre ans, je n'ai cessé de subir les attaques des députés provinciaux de l'Ontario, non seulement des députés de votre parti, mais des députés provinciaux libéraux et néo-démocrates. Ils se font un plaisir de nous attaquer, mais quand, à notre tour, nous les attaquons et nous essayons de nous intéresser comme je l'ai fait dans un de mes bulletins de nouvelles, à toute la question des impôts fonciers et à la façon dont on pourrait utiliser le pouvoir d'imposition du fédéral pour alléger le fardeau que représente le financement de l'éducation et alléger l'impôt foncier, je me fais répondre par des gens comme vous, que cela ne me regarde pas.

Je pense que la partie est équitable. On parle de domaines de compétences conjoints, et ils sont si nombreux de nos jours; en qualité de député au Parlement fédéral, j'ai le droit, comme le gouvernement fédéral et les ministres, de faire des déclarations, comme l'a fait le secrétaire d'État, comme l'a fait le ministre responsable des relations fédérales-provinciales, qui a critiqué le gouvernement ontarien dans l'incident de l'école Essex et à l'occasion du bill sur les langues. Nous sommes tout à fait justifiés de le faire. On peut accorder le droit d'expression, mais vous allez encore plus loin. Vous dites, donnez-nous également ce pouvoir. Voilà pourquoi je vous demande si en toute logique, on ne devrait pas faire de tels gestes, et si ce n'est pas valable dans les deux sens?

**M. Atkey:** Je suis entièrement d'accord avec vous. Comprenez moi bien. Vous pouvez très bien dire le fond de votre pensée à quiconque vous plaira. En effet, je pense que pour chaque critique provenant de Queen's Park et à l'intention d'un député fédéral au Parlement, vous et vos collègues, avez rendu au centuple. C'est votre droit le plus strict. Cela fait partie de la dynamique de notre système fédéral provincial. Je n'ai rien à dire contre cela. C'est tout à fait sain. Parfois à un niveau de gouvernement, on prête bonne oreille à ce que l'autre a à dire, comme cela, officieusement; à mon avis, si l'on devait institutionnaliser ce processus, si vous voulez, on pourrait le faire à la Chambre haute d'une façon un peu plus digne et avec des résultats un peu plus tangibles. En dernier ressort, la protection des droits linguistiques comme vous et moi la

## [Texte]

of protecting the language rights that I think you want and that I want, we are forgetting a whole other institutional arrangement which is very much on the table in this debate and that is the relevance of the protections in the Charter of rights and freedoms. And, of course, there the remedy you achieve is not necessarily in the House of Federation or the Upper House, it is not in Parliament necessarily or in the provincial legislature, it is in the courts, once you have that entrenched constitution. And that is a very real protection. You do not have to be even a member of a political party to go to court and, hopefully, our judges will apply those protections in a way that is meaningful and it permeates the system, and will ultimately force governments, if need be, to a better practice, as you or I may see it.

• 2205

**Mr. Collette:** Mr. Chairman, to conclude, and you have been very lenient with me and I am very grateful, I accept what Mr. Atkey is saying and I understand his point. But if you are bringing them together in the House of the Federation or the Senate, you are dealing with federal legislation. It may deal with concurrent powers but you are dealing with federal legislation. But what about acts that are passed by provincial legislatures or Order in Council pronouncements at the provincial level that have a direct bearing on the national interest? And I will give you one example, the unilateral action for political reasons, as is their right, of the Ontario Government to cease the provision of roads and infrastructure for a second Toronto airport, which incidentally I happen to oppose. But the fact is that the provincial government in that sense made a decision which will have an impact upon air transportation throughout the country by its unilateral action, and the federal government had no recourse whatsoever.

**Mr. Atkey:** I can think of no better subject for a debate in a House of Provinces such as I have envisaged, and I think you would have far more information and understanding out in the open to assist the public in making up its mind that was actually the case. That of course was a debate in which I participated. I am not sure that the institutions that provided the vehicle for the carrying on of that debate necessarily did a complete service to the people of Toronto or the people of Canada. I can throw out another example in that instance. Suppose Ontario Hydro, for example, as an agent of the Ontario Government, was to engage in a massive debt financing in the New York markets which was seen as very inconsistent with federal monetary policy. That is the sort of thing that should be debated in the House of the Provinces, and I think it is quite an appropriate subject of debate. Now, it may be that the premier of the province may not want that sort of subject on the agenda because they say, you know, it is our internal business, but nevertheless that may be something that he cannot avoid. And that again goes back to what Mr. Whittaker mentions, this notion of responsibility. You create the institution, you may create new responsibilities, and that is a good thing.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** As the Joint Chairman, I ought to thank our witness, Mr. Atkey, very

## [Traduction]

concevons, pourrait se faire par le biais d'un autre arrangement institutionnel tout à fait d'actualité du reste, c'est-à-dire par le biais de la charte des droits et libertés. Bien entendu, tout règlement en cas de litige ne se ferait ni à la Chambre de la fédération ni à la Chambre haute et pas nécessairement au Parlement ou à l'assemblée législative provinciale mais devant les tribunaux. La charte serait dès lors entérinée dans la Constitution et c'est là que réside la vraie protection. Il n'est pas nécessaire d'être membre d'un parti politique pour saisir un tribunal d'une question et, espérons-le, nos juges recourrons à ces mécanismes de protection de façon intelligente, ils en marqueront le système et forceront, au besoin, les gouvernements à améliorer leur façon de faire.

**M. Collette:** Monsieur le président, vous vous êtes montré très indulgent et je vous en remercie. J'accepte les propos de M. Atkey et je comprends ce qu'il essaie de démontrer. Mais dès qu'une loi est étudiée à la Chambre de la fédération ou au Sénat, il s'agit d'une loi fédérale. Même si cette loi s'applique à un domaine de compétences conjointes, il s'agit d'une loi fédérale. Mais qu'en serait-il des lois adoptées par les assemblées législatives provinciales ou des décrets du Conseil émis par les gouvernements provinciaux et qui auraient une incidence directe sur l'intérêt national? Voici un exemple. Pour des raisons politiques, que je ne discute pas, le gouvernement ontarien a décidé de cesser d'offrir les routes et l'infrastructure nécessaires au deuxième aéroport de Toronto, auquel je m'oppose, soit dit en passant. La décision du gouvernement provincial a, en l'occurrence, une incidence sur le transport aérien au pays et face à ce geste unilatéral, le gouvernement fédéral est impuissant.

**M. Atkey:** Mais ce serait là un sujet rêvé à débattre à la Chambre des provinces que je vous propose, car ce débat permettrait de mieux renseigner le public qui pourrait se former une opinion bien meilleure par la suite. J'ai participé au débat qui a abouti à la décision dont vous venez de parler. Je ne suis pas sûr que les institutions au sein desquelles s'est tenu le débat ont assumé pleinement leur responsabilité à l'égard des gens de Toronto ou de la population canadienne. Je vous donnerai d'autres exemples. Supposons qu'Hydro-Ontario par exemple, à titre d'agent du gouvernement ontarien, fasse des emprunts importants sur les marchés de New York et ce, contrairement à l'orientation de la politique monétaire du gouvernement fédéral. Voilà le genre de questions dont la Chambre des provinces devrait être saisie. Il se peut que le premier ministre d'une province ne veuille pas qu'une telle question soit inscrite à l'ordre du jour, car il pourrait prétendre qu'elle fait partie des affaires internes, mais il n'aurait pas le choix et devrait accepter. Je reviens ici à ce que M. Whittaker disait tout à l'heure au sujet de la notion des responsabilités. En créant une nouvelle institution, on peut créer de nouvelles responsabilités et c'est tout à fait louable.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** A titre de coprésident, je remercie M. Atkey, notre témoin. Je suis membre de

[Text]

much. Since I am in the other House, I do not even dare to wish you success in the next election, whenever it is held.

[Translation]

l'autre Chambre, voilà pourquoi il m'est difficile de vous souhaiter du succès dans d'éventuelles prochaines élections.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Printing and Publishing,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie et Édition,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Gordon F. Gibson, M.L.A., Leader of the Liberal Party  
in British Columbia;

Mr. Ronald G. Atkey, Barrister and Solicitor.

M. Gordon F. Gibson, M.L.A. Chef du Parti Libéral de la  
Colombie-Britannique;

M. Ronald G. Atkey, Avocat et Solliciteur.



Government  
Publications



BINDING SECT. DEC 21 1979

Government  
Publications

